

# **Overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven**

- med fokus på hvorvidt det er egnet til å ivareta formålet om dets allmennpreventive virkning



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 656  
Leveringsfrist: 25. november 2011.

Til sammen 16407 ord

24.11.2011



# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>Tema</b>	<b>2</b>
<b>1.3</b>	<b>Rettskilder</b>	<b>3</b>
<b>1.4</b>	<b>Den videre framstilling</b>	<b>4</b>
1.4.1	Begreper	4
1.4.1.1	Overtredelse	4
1.4.1.2	Tiltak	5
1.4.1.3	Plan- og bygningsmyndighet	5
1.4.1.4	Bruksendring	5
1.4.1.5	Pålegg	5
1.4.1.6	Tvangsmulkt	6
1.4.1.7	Forelegg	6
<b><u>2</u></b>	<b><u>GENERELT OM OVERTREDELSESGEBYR I NORSK RETT</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Diskusjoner av overtredelsesgebyret sett i juridisk teori</b>	<b>8</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>OVERTREDELSESGEBYR ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b>3.1</b>	<b>Overtredelsesgebyrets formål</b>	<b>12</b>
3.1.1	Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning	13
<b>3.2</b>	<b>Hvem kan ilegges overtredelsesgebyr?</b>	<b>14</b>
<b>3.3</b>	<b>Overtredelsesgebyrets øvre og nedre grense</b>	<b>15</b>
<b>3.4</b>	<b>Saksgangen fram mot illeggelse av overtredelsesgebyr</b>	<b>16</b>
<b>3.5</b>	<b>Hensyn kommunen må ta ved illeggelse av overtredelsesgebyr</b>	<b>17</b>
3.5.1	Krav som stilles til rettssikkerhet	17
3.5.2	Krav som følger av den europeiske menneskerettskonvensjon	18

3.5.3	Krav som stilles til skyld	19
3.5.4	Krav som stilles til bevisene	20
<b>3.6</b>	<b>Forhold som kan medføre overtredelsesgebyr</b>	<b>21</b>
3.6.1	Brudd på reglene om søknadsplikt etter pbl kapittel 20	22
3.6.2	Bruk uten tillatelse	24
3.6.3	Utført arbeid som er i strid med materielle krav	24
3.6.4	Brudd på krav om godkjent ansvarlig foretak	26
3.6.5	Brudd på krav om uavhengig kontroll	26
3.6.6	Pålegg fra kommunen som ikke etterkommes	27
3.6.7	Tilfeller hvor kommunen gis uriktige og villedende opplysninger	28
3.6.8	Sammenfatning	29
<b>3.7</b>	<b>Utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse</b>	<b>29</b>
3.7.1	Samordning av sanksjoner	30
<b>4</b>	<b><u>PROBLEMSTILLINGER</u></b>	<b>31</b>
<b>4.1</b>	<b>Generelt om den allmennpreventive virkningen</b>	<b>31</b>
4.1.1	Blir det ulovlige forhold oppdaget?	31
4.1.2	Kommer det en reaksjon på ulovligheten?	32
4.1.3	Oppfattes reaksjonen fra kommunen som avskrekkende?	33
4.1.4	Oppfattes reaksjonen fra kommunen som rettferdig og rettmessig?	34
<b>4.2</b>	<b>Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til søknadspliktige tiltak som utføres uten tillatelse</b>	<b>35</b>
<b>4.3</b>	<b>Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til bruk uten tillatelse</b>	<b>37</b>
<b>4.4</b>	<b>Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til utført arbeid som er i strid med materielle krav</b>	<b>38</b>
<b>4.5</b>	<b>Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til brudd på krav om godkjent ansvarlig foretak</b>	<b>40</b>
<b>4.6</b>	<b>Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til mangel på uavhengig kontroll</b>	<b>41</b>

4.7	Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til tilfeller hvor pålegg fra kommunen ikke etterkommes	43
4.8	Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til tilfeller hvor kommunen gis uriktige og villedende opplysninger	45
4.9	En sammenfatning av overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning	47
<u>5</u>	<u>KONKLUSJON</u>	<u>48</u>
<u>6</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>52</u>
6.1	Lover	52
6.2	Forskrifter	52
6.3	Forarbeider	52
6.4	Veiledninger	52
6.5	Rundskriv	53
6.6	Høringsnotat	53
6.7	Litteratur	53



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Lørdag 12. mars 2011, hadde avisa Bergens Tidende en artikkel som omhandlet ulovlig bygging i Hordaland fylke hvor det ble opplyst at flere kommuner «drukner» i saker som gjelder mistanke om ulovlig bygging. Avisa hadde foretatt en spørreundersøkelse blant alle kommunene i fylket med det resultat at 23 av 33 kommuner meldte at de til sammen hadde kjennskap til 1636 byggetiltak som kunne være ulovlige. I forhold til dette har byutviklingsbyråd i Bergen kommune, Lisbeth Iversen tidligere uttalt at det er «helt Texas» i deler av strandsonen i Bergen i forhold til ulovlige bygg. Bergen kommune alene har rapportert om kjennskap til 735 saker hvor det er mistanke om ulovlig bygging og bruk. Det etter tilsyn med mulig ulovlige tiltak som ble utført i 2010. Dette viser at det er en stor andel saker om ulovlig bygging som befinner seg ute hos kommunene.

Selv om dette bare gir et bilde av tilstanden i 1 av landets 19 fylker, kan det være lett å tro at Hordaland fylke kan være nokså representativ i forhold til andre.

Lovgiver har også sett denne til tider manglende etterlevelse av plan- og bygningsloven, og med særlig tanke på at man i framtiden ønsker å se færre lovbrudd så har lovgiver valgt å ta en ny regel inn i plan- og bygningsloven for å hjelpe kommunene med ulovlighetsoppfølgingen. Den nye regelen er en mulighet for plan- og bygningsmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på plan- og bygningslovens bestemmelser.

## 1.2 Tema

Tema for denne oppgaven er kommunens adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på plan- og bygningslovens regler. Oppgaven skal gjøre rede for innholdet i denne regelen og deretter drøfte og ta stilling til om den er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å oppnå formålet om at den skal ha en allmennpreventiv virkning.

### 1.3 Rettskilder

Hjemmel for overtredelsesgebyret er L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-8. Lovens femte del omhandler håndhevings- og gebyrreglene.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven er delt i to, hvorav den ene er tilknyttet lovens plandel, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Den andre er Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen). Loven har flere tilhørende forskrifter. Av betydning for oppgavens tema nevnes FOR 2010-03-26 nr. 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) og FOR 2010-03-26 nr. 488: Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften). Begge forskriftene har tilhørende veiledere. HO-1/2011. Veiledning om byggesak, og HO-2/2011. Veiledning om tekniske krav til byggverk.

I forarbeidene til byggesaksdelen viser Kommunal- og regionaldepartementet til NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff, der det ble foretatt en utredning av overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon. Bygningslovutvalget og departementet bygget på denne da de foreslo å ta overtredelsesgebyret inn i plan- og bygningsloven.

Høringsnotat: Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak (byggesaksforskriften) vil også være relevant i forhold til oppgavens tema, fordi det gir uttrykk for de utgangspunkt som Kommunal- og regionaldepartementet mener byggesaksforskriften hadde da den ble utarbeidet.

Rundskriv som vil være av betydning er: Rundskriv H-1/10. Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

L21.05.1999 nr. 30 og Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) vil også være av betydning for oppgavens tema.

Overtredelsesgebyr i plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2010, og ved skrivende stund eksisterer det ingen rettspraksis.



## 1.4 Den videre framstilling

Oppgaven vil se nærmere på overtredelsesgebyret slik det framkommer av plan- og bygningsloven og tilhørende forskrift, for deretter å rette fokus mot hvorvidt regelen er egnet til å oppfylle sitt formål om at den skal ha en allmennpreventiv virkning.

Kapittel 2 omhandler overtredelsesgebyrets historie og hvorfor det ble valgt tatt inn i særlovgivningen. Diskusjoner i juridisk teori rundt forvaltningens bruk av overtredelsesgebyr vil kort bli behandlet.

Overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven gjøres rede for i kapittel 3. Der vil også regelens formål og hvem som kan rammes av et overtredelsesgebyr bli omhandlet i kapittel 3.1 og 3.2. Videre vil oppgaven omhandle gebyrets øvre og nedre grenser i kapittel 3.3 før det i kapittel 3.4 blir gjort rede for saksgangen fra en ulovlighet blir oppdaget fram mot et overtredelsesgebyr blir ilagt. Kapittel 3.5 vil omhandle de hensyn som kommunen må sørge for at blir ivaretatt ved en sak om overtredelsesgebyr, før kapittel 3.6 gjør rede for de forhold som kan medføre at overtredelsesgebyr blir ilagt. Til slutt i kapittel 3.7 vil utmålingen av gebyrets størrelse, herunder samordning av sanksjoner bli omhandlet.

I kapittel 4 vil regelen bli vurdert i forhold til formålet om at den skal ha en allmennpreventiv virkning. Kapittel 5 vil konkludere i forhold til den allmennpreventive virkningen.

### 1.4.1 Begreper

En presisering av noen ord og begreper som vil bli brukt.

#### 1.4.1.1 Overtredelse

Med overtredelse menes brudd på plan- og bygningslovens regler. Når plan- og bygningsloven bruker begrepet overtredelse så vil også en unnlatelse gå inn under dette begrepet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rundskriv H-1/10. Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

#### 1.4.1.2 Tiltak

I plan- og bygningsloven § 1-6 er det flere eksempler på hva et tiltak etter denne lov vil kunne være. Når det gjelder tiltak som faller inn under § 32-8 så har lovgiver lagt til grunn at dette begrepet er noe snevrere enn det følger av § 1-6.<sup>2</sup> Et tiltak etter § 32-8 vil være *”oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.”*

#### 1.4.1.3 Plan- og bygningsmyndighet

Det er kommunen som er den primære bygningsmyndighet, og som har en lokalt forankret interesse i at lovverket følges. Kommunens kunnskap om de lokale forhold gjør den til den nærmeste til å oppdage ulovlige forhold, og også reagere på dem.<sup>3</sup>

#### 1.4.1.4 Bruksendring

Med bruksendring menes en endring av en eiendoms status med hensyn til bruk, formål eller funksjon i forhold til den bruk som av plan- og bygningsmyndighetene allerede er tillatt.<sup>4</sup>

#### 1.4.1.5 Pålegg

Når plan- og bygningsmyndigheten oppdager forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, gis det beskjed om at det ulovlige forhold må bringes inn i lovlige former. Etter plan- og bygningsloven kan pålegg gis med hjemmel i §§ 32-3 og 32-4. Det, når det er behov for å få et ulovlig forhold rettet, er behov for at bruken av et tiltak må opphøre og når det er behov for å nedlegge et forbud mot fortsatt virksomhet eller at arbeid må stanses. Pålegget skal inneholde en frist for oppfyllelse av de krav som fra plan- og bygningsmyndighetene stilles til

---

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 311.

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 173.

<sup>4</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-\\_og\\_bygningspolitikk/byggesak/bruksendring.html?id=566729](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk/byggesak/bruksendring.html?id=566729)

tiltaket. Pålegg kan også gis der et arbeid skal stanses eller en bruk må opphøre med øyeblikkelig virkning.

#### 1.4.1.6 Tvangsmulkt

Med tvangsmulkt menes en kommunes rett til å pålegge overtredere å betale et beløp per dag frem til vedkommende har rettet opp en ulovlighet.<sup>5</sup> Dette brukes fra plan- og bygningsmyndighetenes side for å tvinge igjennom et krav de har satt til et tiltak.

#### 1.4.1.7 Forelegg

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg som omhandler en plikt til å etterkomme tidligere pålegg eller forbud. Et forelegg er et alternativ til å reise sak ved domstolene ved mindre alvorlige overtredelser. Dersom den som forelegget er rettet i mot ikke reiser søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd innen en fastsatt frist, vil forelegget ha samme virkning som en rettskraftig dom.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-5.

<sup>6</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-6.

## 2 Generelt om overtredelsesgebyr i norsk rett

Dette kapittel har til hensikt å beskrive hva et overtredelsesgebyr er i norsk rett, og hvorfor det ble valgt tatt inn i særlovgivningen.

Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at *«forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse.»*<sup>7</sup>

Denne formen for sanksjon og som ilegges av forvaltningen, ble nøye utredet i NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. *«Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.»* Sanksjonsutvalget som ble opprettet ved kongelig resolusjon 26. januar 2001, hadde som mandat *«å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd»* og *«utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff»*. Formålet med utvalgets utredning var *«å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser (bestemmelser utenfor straffeloven) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.»*<sup>8</sup>

Med hensyn til utvalgets oppmerksomhetsområde ble to hovedsvakheter ved daværende sanksjonssystem fremhevet. Den ene var i forhold til at altfor mange bagatellmessige regelbrudd var straffbare. Den andre var i forhold til at en altfor stor del av straffebestemmelsene viste seg å bli til tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt ble håndhevet.<sup>9</sup> Utvalget utarbeidet forslag til reaksjoner mot overtredelser av særlovgivning som man så på som mindre alvorlige. Dette var

---

<sup>7</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 169.

<sup>8</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 19.

<sup>9</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 19.

overtredelser som tidligere var belagte med straff, og et av formålene med utredningen var å avkriminalisere noen av disse.<sup>10</sup> Utvalget pekte på at etter gjeldende rett ble overtredelsesgebyr brukt for en stor del ved masseovertredelser, særlig i vegtrafikklovgivningen. Det ble foretatt en nøye drøftelse av administrative sanksjoner, hvorav utvalget så at disse i stedet for straff kunne være med på å sikre en tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. I mange tilfeller ville slike sanksjoner være like eller mer effektive enn straff, og derfor også mer hensiktsmessige.<sup>11</sup> Målet var et sanksjonssystem som var både effektivt og nyansert.<sup>12</sup>

Når lovgiver velger å kalle det overtredelsesgebyr, og ikke bare gebyr, så er det for å markere et skille til de gebyr som ikke utløses av en lovovertrødelse. Slike gebyr kan for eksempel være når det betales for en offentlig tjeneste ved utstedelse av et pass. Selv om overtredelsesgebyret er nytt i plan- og bygningsloven av 2008, ble det tatt inn i annen særlovgivning noe tidligere. Som eksempel på andre rettsområder hvor overtredelsesgebyr brukes så kan man se til Børsloven § 31. Også etter Skipssikkerhetsloven §§ 55 og 56 kan det ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på den respektive lovs bestemmelser.

## 2.1 Diskusjoner av overtredelsesgebyret sett i juridisk teori

En av diskusjonene man har sett i juridisk litteratur er hvorvidt et overtredelsesgebyr, som ilegges av forvaltningen og uten noen form for domstolsbehandling, er å anse som straff i Grunnlovens forstand. Ved illeggelse av straff oppstilles det i Grunnloven krav om at saken skal behandles av en domstol. Enkelte oppfatter, i motsetning til Sanksjonsutvalget i NOU 2003:15, en illeggelse av overtredelsesgebyr som en straff som omfattes av Grunnloven, og at det da er betenkeligheter ved at en slik straff kan ilegges administrativt av forvaltningen uten at det kreves dom. Dette tas også opp i

---

<sup>10</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 19.

<sup>11</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 51.

<sup>12</sup> NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Side 19.

NOU 2003:15, hvor utvalget på side 57 uttaler «etter utvalgets syn er det ... klart at bestemmelser om ... lave overtredelsesgebyrer ... ikke vil være i strid med Grunnloven. Utvalget legger til grunn at også ... større overtredelsesgebyrer ... vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonen ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand. Utvalget tilføyer for ordens skyld at mandatet åpenbart bygger på den forutsetning at administrative sanksjoner ikke vil være i strid med Grunnloven § 96.»

I juridisk litteratur ser man flere diskusjoner rundt dette, men i forhold til oppgavens tema så er det ikke rom for å gå mer inn på disse her. Jeg legger til grunn videre i framstillingen at jeg velger å dele lovgivers standpunkt om at overtredelsesgebyret kan ilegges administrativt av forvaltningen da det ikke er å anse som straff i Grunnlovens forstand.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 355.

### 3 Overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven

Denne delen av oppgaven skal gjøre rede for overtredelsesgebyret i plan- og bygningsloven, og danne et grunnlag for oppgavens kapittel 4 som har til hensikt å vurdere hvorvidt regelen er egnet til å nå sitt formål om at den skal ha en allmennpreventiv virkning.

Det kan være en ressurskrevende utfordring for plan- og bygningsmyndighetene i en kommune og til enhver tid holde seg oppdatert i forhold til hvilke byggetiltak som foregår innenfor dens område, og det er viktig at tilsyn med byggeaktiviteten blir prioritert. For å sikre at regelverket etterleves i størst mulig grad, er det viktig at ulovlige forhold ikke bare blir oppdaget, det er også viktig at de i tilstrekkelig omfang blir forfulgt. Dette innebærer at når ulovlige forhold oppdages, så er det viktig at regelverket oppstiller effektive og balanserte reaksjoner å velge imellom.<sup>14</sup>

Reaksjonene plan- og bygningsmyndighetene har å velge imellom når en ulovlighet oppdages er hjemlet i plan- og bygningslovens kapittel 32 som omhandler «Ulovlighetsoppfølging». I § 32-1 er plan- og bygningsmyndighetene pålagt en plikt til og «forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» så lenge den ikke er «av mindre betydning» og plan- og bygningsmyndighetene kan «avstå fra å forfølge ulovligheten».

Videre i oppgaven vil plan- og bygningsmyndighetene i en kommune bli referert til som kommunen, og plan- og bygningsloven være forkortet til pbl.

Hjemmelen for overtredelsesgebyr i pbl er § 32-8. «Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt...» har overtrådt en eller flere av lovens bestemmelser.

Et overtredelsesgebyr etter pbl karakteriseres i likhet med et generelt overtredelsesgebyr

---

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 172.

som tidligere nevnt i oppgavens kapittel 2.<sup>15</sup> Overtredelsesgebyret er en administrativ sanksjon som forutsetter et brudd på en norm, og formålet med reaksjonen er å påføre et onde i form av et pønalt motivert gebyr.<sup>16</sup> Det følger av forarbeidene til byggesaksdelen at Kommunal- og regionaldepartementet i hovedsak slutter seg til Bygningslovutvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende overtredelsesgebyr og straff, og at de på bakgrunn av disse velger å ta overtredelsesgebyret inn i pbl.<sup>17</sup> Bygningslovutvalget vurderte straffereglene i den gamle plan- og bygningsloven av 1985<sup>18</sup>, blant annet i lys av NOU 2003:15 Fra bot til bedring, og konkluderte med et forslag om at det for kommunene ble innført en anledning til å ilegge et overtredelsesgebyr ved brudd på pbls' regler.<sup>19</sup>

Når en kommune vurderer om den vil ilegge et overtredelsesgebyr så er det byggesaksforskriften og dens veileder den bruker. Veilederen er et resultat av et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Statens Bygningstekniske Etat. Videre i oppgaven vil Kommunal- og regionaldepartementet bli referert til som departementet. Både byggesaksforskrift og dens veileder leses i sammenheng med pbl, men brukes fordi de utdyper § 32-8 i større grad enn det i lovhjemmelen er plass til. Byggesaksforskriften utfyller pbls regler i forhold til byggesaksbehandling, tilsyn, kvalitetssikring og kontroll, godkjenning av foretak for ansvarsrett og reaksjoner hvor reglene ikke er fulgt. Veilederen angir departementets tolkning av de krav som byggesaksforskriften oppstiller, utdyper innholdet i den og gir føringer for hvordan kravene kan etterkommes i praksis.

Pbls kapittel 25 omhandler kommunens tilsyn i byggesaker. Som følge av § 25-1 har kommunen plikt til *«å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar*

---

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 176.

<sup>16</sup> Rundskriv H-1/10. Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 176.

<sup>18</sup> L14.06.1985 nr. 77 Plan- og bygningslov. (Opphevet)

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 166.



*med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov» ... og at den «skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd». På veien mot en større etterlevelse av regelverket er det viktig at det ikke bare er de tiltakene som kommunen har kjennskap til som blir fulgt opp, det er også viktig at det aktivt arbeides slik at ukjente tiltak avdekkes.*

Videre fokus i oppgaven vil være på kommunens engasjement og mulighet til å ilegge et overtredelsesgebyr etter at den har fått kunnskap om et ulovlig forhold. Hvilke tiltak kommunen iverksetter for å skaffe seg oversikt over byggetiltak innenfor sine grenser, vil ikke bli behandlet.

### 3.1 Overtredelsesgebyrets formål

Hovedformålet til overtredelsesgebyret er at det skal ha en allmennpreventiv virkning, slik at det er med på å sikre en bedre etterlevelse av plan- og bygningslovens regler.

I høringsnotatet til byggesaksforskriften hadde forskrifter om overtredelsesgebyr fire utgangspunkt, og om å ta et overtredelsesgebyr inn i pbl uttalte departementet: *«En anledning for alle kommunene til å ilegge overtredelsesgebyr reiser særskilte problemer, fordi det er variasjon mellom kommunene mht. ressurser, kompetanse, praksis ved oppfølging av ulovligheter osv. det er behov for regler som sikrer en mest mulig konsistent praktisering av reglene, både for at utstedelse basert på kommunens skjønn ikke skal gi urimelige utslag for den private parten, og fordi utøvelsen av et slikt skjønn kan være en belastning for kommunen i form av mistanke eller anklager om forskjellsbehandling.»*

Videre uttalte departementet om hva som var de fire utgangspunktene: *1. Rettssikkerhet. Det må være klart at det foreligger et ulovlig forhold og hvem som skal ilegges sanksjoner for overtredelsen. Gebyrets størrelse bør svare til, og i hvert fall ikke overstige den dokumenterte alvorlighetsgraden av overtredelsen. 2. Overtredelsesgebyr skal virke allmennpreventivt. Gebyrene må være høye nok til å virke avskrekkende, ideelt sett også der et ulovlig forhold er lønnsomt. Samtidig vil mange ulovlige forhold være forholdsvis små, og gebyrene må i disse tilfellene ikke være uforholdsmessige. 3. Reglene må være lette å praktisere for kommunene. Siden overtredelsesgebyr også skal kunne brukes av kommuner med små ressurser og uten juridisk eller annen relevant kompetanse, bør det ikke være vanskelige skønnsmessige vurderinger i forbindelse med*

*utstedelse av overtredelsesgebyr. 4. Reglene bør brukes så likt som mulig i alle kommuner. Ikke bare bør praktiseringen av reglene være lik, men sanksjonen bør benyttes i alle kommuner.»<sup>20</sup>*

Regelen om overtredelsesgebyr skal være med på å sikre at reglene i pbl i framtiden blir respektert og etterfulgt i større grad enn det gjøres i dag. Lovgivers intensjon er at overtredelsesgebyret skal bidra til en effektiv håndhevelse av plan- og bygningslovens regler, samt bidra til et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem.<sup>21</sup>

### 3.1.1 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning

At en regel har en allmennpreventiv virkning betyr at den gir et budskap som gjør at borgerne avholder seg fra handlinger regelen beskriver som ulovlige.

Allmennprevensjon beror på et samspill mellom den trussel om at det fra myndighetenes side vil komme en reaksjon på en ulovlighet, og at dette er en reaksjon vedkommende vil oppfatte som et onde.<sup>22</sup>

Graden av den allmennpreventive virkningen vil avhenge av flere momenter i forhold til hvordan borgerne oppfatter disse. Et er med hensyn til hvor stor risiko det er for at det ulovlige forholdet blir oppdaget. Et annet er med hensyn til hvor stor risiko borgerne knytter til at ulovligheten etter at den er blitt oppdaget også blir forfulgt. Et tredje er med hensyn til hvor stor risiko det er for at borgerne oppfatter reaksjonen som kommer fra myndighetenes side som avskrekkende og et fjerde er med hensyn til om overtreder oppfatter reaksjonen som rettferdig og på sin plass.

Når overtredelsesgebyret har en allmennpreventiv virkning så er det med på å sikre at reglene i pbl i framtiden blir respektert og etterfulgt i større grad enn det gjøres i dag. Overtredelsesgebyret henvender seg til borgerne generelt og har et budskap om at hvis de utfører handlinger i strid med pbl så risikerer de å måtte betale kommunene et pengebeløp for dette i form av et overtredelsesgebyr.

---

<sup>20</sup> Høringsnotat: Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak. (byggesaksforskrift). S. 124.

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 177.

<sup>22</sup> Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett*. 5. utgave. Universitetsforlaget AS 2004. Side 79.

### 3.2 Hvem kan ilegges overtredelsesgebyr?

Det må ved hvert enkelt tilfelle fastsettes hvem som er den ansvarlige og som vil være rette adressat for overtredelsesgebyret. Etter § 32-8 kan både privatpersoner og foretak være ansvarlige. Det følger av regelens fjerde ledd at: «*Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige ...* » og gjelder enhver som overtrer den aktuelle bestemmelsen så lenge de subjektive og objektive vilkår er oppfylte.<sup>23</sup> «*Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt: ...* » handler i strid med pbls' regler.

Begrepet foretak må forstås på samme måte som i straffeloven § 48a andre ledd.<sup>24</sup> «*Med foretak menes her selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.*»

Pbl opererer med flere typer ansvarlige. Som eksempel kan nevnes ansvarlig for søknad, ansvarlig for prosjektering, ansvarlig for utførelse og ansvarlig for kontroll. Felles for disse er at de inntar for at et tiltak blir i samsvar med krav som er gitt i eller i medhold av pbl. Ved noen tilfeller kan det være tvil om hvem som vil være rette adressat for sanksjonen, og ved tilfeller hvor det er uklart hvem som kan regnes for å være den ansvarlige, så vil tiltakshaver være eneste utgangspunkt for reaksjonen. Spørsmålet om hvem som skal betale overtredelsesgebyret løses i forhold til hvem det er som har ansvaret for selve delen av tiltaket der ulovligheten finnes.

Ved tilfeller hvor man ser handlinger eller unnlatelser som ikke direkte kan knyttes til en enkeltperson i form av en ansatt, så er det allikevel ikke noe i veien for å ilegge foretaket overtredelsesgebyr så lenge foretaket har påtatt seg en forpliktelse ovenfor tiltaket. Flere av handlingsnormene i pbl retter seg mot foretak og etter § 32-8 femte ledd første punktum, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen «*er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak*». Foretaksansvaret er tilnærmet objektivt, da kun hendelige uhell og force-majeure-tilfeller faller utenfor. Lovgiver ser

---

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 355.

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

det som rimelig at ansvar og sanksjon plasseres hos foretaket når overtredelsen som regel er begått på foretakets vegne og også i dets interesse.<sup>25</sup> Har man å gjøre med et enkeltpersonforetak som ikke har andre ansatte eller oppdragstakere enn eieren, er det ikke aktuelt å reagere mot foretaket da det i slike tilfeller vil være riktig og i stedet rette vedtaket mot enkeltpersonen.<sup>26</sup>

### 3.3 Overtredelsesgebyrets øvre og nedre grense

Fordi brudd på pbl går over et bredt spekter, kan det være store variasjoner i forhold til det ulovlige tiltakets grad av alvorlighet og straffverdighet. Kommunen må foreta en prioritering over hvilke ulovligheter den velger å forfølge. Overtredelser av mindre betydning, og som kommunen ser på som bagatellmessige, har kommunen anledning til å unnlate å forfølge.<sup>27</sup> Velger den å avstå fra å forfølge en ulovlighet, så er dette ikke å regne som et enkeltvedtak som kan påklages.<sup>28</sup>

Den øvre grensen går mot de forhold som kan rammes av straff etter pbl § 32-9 og som gjelder forhold som er «*vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme*».

Det vil være opp til kommunen å vurdere om ulovligheten skal rammes av straff i form av bøter eller fengsel, eller om overtredelsesgebyr skal ilegges. Den nederste grense for straff overlapper den øverste grense for overtredelsesgebyr. Kommunen må i dette grenseland velge om den synes det er mest hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr eller om straffebestemmelsen vil være den beste løsningen. Dersom kommunen er i tvil er det ikke noe i veien for å stille saken i bero og heller oversende den til påtalemyndigheten for en vurdering av om tilfellet bør straffeforfølges.<sup>29</sup> Saker som gjelder personskade eller alvorlig fare for personskade, miljøkriminalitet eller skade

---

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 173.

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 173.

<sup>29</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

som rammes av bestemmelser i annet lovverk, har kommunen plikt til å varsle påtalemyndigheten om før et overtredelsesgebyr ilegges. Velger påtalemyndigheten å ikke forfølge saken videre, kan kommunen igjen ta overtredelsesgebyret i betraktning. Forfølgningen skjer enten forvaltningsrettslig gjennom et vedtak om overtredelsesgebyr, eller ved en anmeldelse av overtredelsen til påtalemyndighet slik at den heller forfølges i et straffeprosessuelt spor.

### 3.4 Saksgangen fram mot illeggelse av overtredelsesgebyr

Når en kommune står ovenfor en ulovlighet, velges reaksjon etter hva den ser på som mest hensiktsmessig i forhold til å bringe ulovligheten inn i lovlige former.

Reaksjonene er hjemlet i pbl kapittel 32.

Før overtredelsesgebyret ble tatt inn i pbl, ble det registrert en svikt i tilsynet hos kommunene og ved noen tilfeller så man en viss manglende vilje hos kommunene til å forfølge ulovligheter. En prosess som levde fram til en gjennomføring av for eksempel et pålegg, om at en ulovlighet måtte rettes, kunne være tungvint og tid- og ressurskrevende både for kommunen og de berørte parter<sup>30</sup> og i noen tilfeller så man at kommunen heller prioriterte oppgaver som gav inntekter igjennom gebyrer. Ved at overtredelsesgebyret tilfaller kommunen så ønsker lovgiver å stimulere kommunene til i større grad å prioritere ulovlighetsoppfølgingen.<sup>31</sup>

Når det oppdages et eller flere forhold som er i strid med reglene i pbl har kommunen en rekke muligheter for reaksjoner å velge imellom. Utgangspunktet når man står overfor et ulovlig tiltak er at den ansvarlige varsles og gis anledning til å uttale seg,<sup>32</sup> før kommunen videre kan gi pålegg om at det ulovlige forhold må rettes. Det vil avhenge av hvilken type ulovlighet man har med å gjøre, i forhold til hvilken reaksjon som velges fra kommunens side. Det mest vanlige er at det gis et pålegg om at det

---

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 162.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

<sup>32</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-2.

ulovlige forhold må rettes.<sup>33</sup> Ved de mere alvorlige tilfellene kan kommunen velge å ilegge et pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning. Det vil være aktuelt for eksempel der hvor man ser at et tiltak er i en slik forfatning at det kan være fare for personskader dersom aktiviteten ved tiltaket fortsetter. En slik reaksjon fra kommunens side kan velges uten at det på forhånd varsles om det.<sup>34</sup>

Når kommunen skal vurdere om den velger å ilegge et overtredelsesgebyr, bør den først ha avsluttet sitt tilsyn av ulovligheten. Det er med hensyn til den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 6 som gjelder i Norge jf. menneskerettighetsloven §§ 2 og 3, hvor ingen under trussel om sanksjoner skal måtte utgi opplysninger som kan medføre en straff.<sup>35</sup> Den bør også være ferdig med å fatte eventuelle vedtak om pålegg om retting, og påleggene bør være fulgt.<sup>36</sup> Tidspunktet for når kommunen kan velge å ta et overtredelsesgebyr i betraktning har betydning i forhold til de hensyn en kommune må ta for å sørge for at rettssikkerheten til overtreder blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Framgangsmåten ved ileggelse av et overtredelsesgebyr skjer i tre trinn. Først vil man måtte konstatere hvilken type lovbrudd man står ovenfor. Deretter må man vurdere alvorligheten av lovbruddet. Til slutt gjøres en utmåling av gebyrets størrelse. Det følger av veilederen til byggesaksforskriften.

### 3.5 Hensyn kommunen må ta ved ileggelse av overtredelsesgebyr

Lovgiver ønsker at overtredelsesgebyret skal brukes av alle kommuner og at man ser at bruken utarter seg likt. Når kommunen skal ilegge et overtredelsesgebyr er det derfor viktig at visse hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. De vil kort bli presentert her.

#### 3.5.1 Krav som stilles til rettssikkerhet

Når kommunen skal behandle en sak om et overtredelsesgebyr er den underlagt forvaltningens regler om saksbehandling jf. pbl § 1-9, og som kommunen må sørge for at blir ivaretatt. Det vil kort bli nevnt her fordi det har en viktig side til den

---

<sup>33</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-3.

<sup>34</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-4.

<sup>35</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>36</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

allmennpreventive virkningen når man vet at en overtreder har lettere for å følge en regel når vedkommende oppfatter den som rettmessig og rettferdig. Når overtreder føler at han får sin sak tilfredsstillende behandlet hos kommunen, så er det med på å påvirke i hvilken grad overtredelsesgebyret oppfattes som rettferdig. Det er også lovgivers intensjon at overtredelsesgebyret ikke skal oppleves som uforholdsmessig.<sup>37</sup> For at overtreder skal oppfatte et overtredelsesgebyr som rettferdig, så må det være klart at det foreligger et ulovlig forhold. Det bør komme klart fram hvilken handlingsnorm som ligger til grunn for bestemmelsen, likeså bør det ikke være tvil om når handlingsnormen skal anses for å være overtrådt. Ved administrative sanksjoner kan hensynet til objektivitet i liten grad bli ivaretatt, når det normalt er samme organ som avdekker ulovligheten, etterforsker den og ilegger sanksjonen.<sup>38</sup> Med hensyn til overtredelsesgebyrets størrelse, er det viktig at den svarer til alvorlighetsgrad av den dokumenterte overtredelse og at denne ikke overstiges. Det må forventes at kommunen er aktsom med tanke på hvilket beløp som velges. Dersom det gjelder et ulovlig forhold som kommunen velger å se på som et lite forhold, er det viktig at gebyret ikke blir uforholdsmessig stort. Dette er momenter som vil kunne påvirke hvordan overtreder oppfatter et overtredelsesgebyr, og som vil ha betydning for regelens allmennpreventive virkning.

### 3.5.2 Krav som følger av den europeiske menneskerettskonvensjon

Selv om forvaltningsloven ivaretar de fleste hensyn en kommune må ta ved illeggelse av et overtredelsesgebyr, så er det noen som skiller seg ut. Om dette har departementet uttalt: *«Overtredelsesgebyr ilegges som en straffeliknende reaksjon, og omfattes av kravet om rettferdig rettergang i EMK artikkel 6. I dette ligger blant annet et vern mot selvinkriminering – altså at den ansvarlige ikke skal kunne pålegges å gi opplysninger som kan benyttes som bevis mot vedkommende.»*<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>38</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. S. 153.

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 174.

I forbindelse med tilsyn av en ulovlighet hvor tiltakshaver pålegges å utlevere opplysninger, må kommunen ta hensyn til om det samtidig er startet en sak om overtredelsesgebyr. Er så tilfelle, slik at opplysningene også kreves utlevert i denne sammenheng så kan de således ikke brukes ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Kommunen bør ha avsluttet sitt tilsyn og eventuelle pålegg bør også anses som avsluttet før den starter en sak om å ilegge et overtredelsesgebyr. Alternativt kan den ansvarlige ha rett til å nekte å utlevere opplysninger i et tilsyn, hvis opplysningene skal brukes i en allerede igangsatt sak om overtredelsesgebyr.<sup>40</sup>

Det stilles også mer skjerpede krav til sannsynlighetsovervekt i saker som omfattes av EMK enn det gjøres for vanlige vedtak i byggesaken. Kommunen må være sikrere på at den ansvarlige faktisk kjente til eller forestod den ulovlige handlingen.<sup>41</sup>

Kravet til skyld behandles videre i neste punkt.

### 3.5.3 Krav som stilles til skyld

Kravet til skyld følger av pbl § 32-8 første ledd og rammer den som «*forsettlig eller uaktsomt*» utfører en handling som faller inn under bestemmelsen. Spørsmålet om skyld vil avhenge av om overtredelsen er gjort med forsett eller uaktsomhet, slik innholdet i begrepene følger av straffelovgivningen. I dette ligger at kommunen må vurdere om den ansvarlige visste eller burde visst at handlingen var ulovlig.<sup>42</sup> Departementet har lagt til grunn at aktsomhetsnormen bør være streng, særlig med hensyn til de profesjonelle aktører som skal ha kjennskap til regelverket. Under aktsomhetsvurderingen må det også ses hen til de regler aktørene har å forholde seg til.<sup>43</sup> Det vil kunne tale til fordel for overtreders dersom man står ovenfor en regel som kan oppfattes som uklar. Også misvisende utsagn fra kommuneansatte kan ha innvirkning i forhold til aktørens grad av skyld i forhold til overtredelsen. En regel som framstår som svært klar vil i motsatt retning tale for at et overtredelsesgebyr kan ilegges.

---

<sup>40</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>41</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>42</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>43</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.



Ved noen tilfeller ser man at tiltakshaver bygger i samsvar med en tillatelse gitt av kommunen, men så viser det seg i ettertid at denne tillatelsen var ulovlig fordi den var i strid med en gjeldende arealplan. I slike tilfeller vil det ikke være åpent for å ilegge et overtredelsesgebyr så lenge tiltakshaver er i god tro og ikke visste eller burde ha visst at tillatelsen han ble gitt ikke var i samsvar med planer for området. Private må i utgangspunktet kunne gå ut i fra at kommunens vedtak ikke lider av mangler.<sup>44</sup>

#### 3.5.4 Krav som stilles til bevisene

Departementet uttaler i forarbeidene til byggesaksdelen: «*at det normalt vil være lett å konstatere om*» ... «*bestemmelsene er overtrådt, og tar som eksempel bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med tillatelse.*»<sup>45</sup>

Hvilke krav forvaltningen stiller til sine bevis ser man også er blitt omhandlet i den juridiske teorien. Marius Stub har reist spørsmål i forhold til hvor sikker man i forvaltningen må være før et bestemt faktum kan anses som bevist? Dette kan også bli et tema når kommunen skal vurdere et overtredelsesgebyr. Hvilke krav skal de stille til bevisene før de anser en ulovlighet for å være tilstrekkelig bevist slik at et overtredelsesgebyr vil være på sin plass?

Stub antar at en del jurister, herunder enkelte av dem som arbeider i forvaltningen, ikke alltid er tilstrekkelig oppmerksomme på de spørsmål som oppstår i forvaltningsretten, og at de langt mindre har noen bestemt oppfatning på hvordan de skal løses. Blant ikke-juristene i forvaltningen er antakelig kunnskapsnivået enda lavere. På bakgrunn av dette hevder Stub at det ikke ville være overraskende om forvaltningen fra tid til annen kom til skade for å stille for strenge eller for lite strenge krav til bevisene.<sup>46</sup> Dette er noe kommunen bør være oppmerksom på. Om dette har departementet uttalt at det normalt

---

<sup>44</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 177.

<sup>46</sup> Stub Marius. «*Er forvaltningen kjent med beviskravene i forvaltningsretten?*» Lov og rett 10/2006 s. 628.

ikke vil være vanskelig å bevise et ulovlig forhold fordi det vil være lett å konstatere om det for eksempel er bygget uten nødvendig tillatelse eller i strid med en tillatelse.<sup>47</sup>

### 3.6 Forhold som kan medføre overtredelsesgebyr

Forhold som kan medføre overtredelsesgebyr er listet opp i pbl § 32-8 første ledd. Når kommunen tar stilling til et overtredelsesgebyr så er det byggesaksforskriften § 16-1 den bruker. Den videre veien i oppgaven er å redegjøre for de handlingsnormer som må være brutt før overtredelsesgebyr kan ilegges, og det er naturlig at også jeg tar utgangspunkt i byggesaksforskriftens § 16-1. Jeg vil ta for meg ulovlighetene etter hvert som de presenteres, og de vil bli lest i sammenheng med pbl § 32-8.

Det er en lang rekke situasjoner og handlinger som kan medføre at det ilegges overtredelsesgebyr. I forhold til hvilke ulovligheter byggesaksforskriften er ment å dekke så har departementet gitt uttrykk for at hvis man konkret skulle angitt alle variasjoner av tenkelige brudd på pbl så ville det gitt et meget omfattende og uoversiktlig regelverk. Faren for å treffe feil eller utelate et forhold vil være stor.<sup>48</sup> Noen forhold vil være av mindre betydning slik at kommunen kan vurdere de som bagatellmessige og unnlate å reagere, det følger av uttrykket «*kan*» i § 32-8 første ledd. Kommunen har også en skjønnsmessig adgang til helt å unnlate å reagere med overtredelsesgebyr, selv om vilkårene skulle være til stede.<sup>49</sup> Ved tiltak hvor man oppdager flere små ulovligheter, som sett hver for seg ikke oppfyller kravet til skyld, åpner lovgiver for at disse kan summeres sammen slik at det kan reageres med overtredelsesgebyr.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 177.

<sup>48</sup> Høringsnotat: Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak. (byggesaksforskrift). S. 124.

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 356.

### 3.6.1 Brudd på reglene om søknadsplikt etter pbl kapittel 20

Når et tiltak skal utføres *«på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder»* jf. pbl § 20-1, krever en del tiltak at de blir søkt om og gitt tillatelse til av kommunen før de igangsettes. Pbl kapittel 20 oppstiller regler for hvilke tiltak søknadsplikten kommer til anvendelse på. Et overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på denne søknadsplikten og følger av byggesaksforskriftens § 16-1 første ledd bokstav a).

Som hovedregel skal alle byggetiltak som ønskes gjennomført, tas opp med og behandles av kommunen.<sup>51</sup> Formålet med søknadsreglene i kapittel 20 er å avklare lovligheten til et tiltak før det igangsettes. Reglene skal ivareta flere hensyn. Bl.a. hensynet til kvalitet, forutberegnelighet og rettssikkerhet. Også offentlige hensyn, tiltakshavers interesser og andre berørte tredjemenns interesser skal ivaretas.

Kommunen skal ha en mulighet til å foreta en forhåndsvurdering av tiltaket, slik at det ikke blir gjennomført i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.<sup>52</sup> Dersom man ser at tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel, en gjeldende reguleringsplan eller materielle krav oppstilt i lov eller forskrift, kan tiltakshaver også være avhengig av å få innvilget dispensasjon før tiltaket eventuelt kan igangsettes.<sup>53</sup>

Tiltak etter pbl kapittel § 20 er inndelt i 4 kategorier. § 20-1 gjelder tiltak som krever søknad og tillatelse og som også kreves forestått av et foretak med ansvarsrett. At et foretak har ansvarsrett betyr at foretaket innehar en sentral eller lokal godkjenning og at det i byggesaker kan ilegges ansvar ved ulovligheter. Det ansvarlige foretaket skal stå for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltaket. Tiltak som krever søknad og tillatelse etter § 20-1 er tiltak som gjelder *«oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.»* Ønsker man å utføre tiltak som gjelder *«vesentlig endring eller vesentlig reparasjon...»* av slike tiltak inntreer også søknadsplikten. Det samme gjelder for en *«fasadeendring, en bruksendring*

---

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 57.

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 57.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 311.

*eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift» av slike tiltak, samt «riving». Gjelder det «oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner... oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt ombygging som medfører fravikelse av bolig... oppføring av innhegning mot veg... plassering av skilt- og reklameinnretninger... plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg... vesentlig terrenginngrep... anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass» må det av et foretak med ansvarsrett søkes om på forhånd.*

Tiltak som gjelder *«opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. lov om eigedsregistrering»* er også underlagt søknadsplikten så lenge tiltaket ikke skjer som ledd i jordskifte i samsvar med en rettslig bindende plan, men her er det ingen krav om at tiltaket skal forestås av et foretak med ansvarsrett.

§ 20-2 gjelder tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver. Det betyr at tiltakshaver selv kan stå for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll, og at det ikke oppstilles noe krav om at tiltaket må forestås av et foretak med ansvarsrett. Det fordi det ikke er hensiktsmessig å kreve at tiltakshaver skal få bistand fra fagkyndige foretak med ansvarsrett.<sup>54</sup> Dette vil gjøre seg gjeldende ved *«mindre tiltak på bebyggelse eiendom, alminnelige driftsbygninger i landbruket, midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j og som ikke skal plasseres for lengre tidsrom enn 2 år og andre mindre tiltak som etter kommunenes skjønn kan forestås av tiltakshaver.»*

Dersom et tiltak faller inn under §§ 20-3 og 20-4 er de unntatt søknadsplikten og overtredelsesgebyret kommer ikke til anvendelse. Dette fordi de enten er i samsvar med plan eller blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover.

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 313.

### 3.6.2 Bruk uten tillatelse

Byggesaksforskriften § 16-1 bokstav b) omhandler «*den som bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse...*» og overtredelsesgebyr kan da ilegges. Det er med hensyn til borgernes sikkerhet særlig viktig at bruken av et bygg er i samsvar med den type bruk som bygget av kommunen har fått tillatelse til. Bruken av et bygg kan ha flere formål. Når byggesaksforskriften bruker begrepet «*nødvendig*» gir den uttrykk for at det skal foreligge en tillatelse før bygget tas i bruk på en bestemt måte, og at tillatelsen skal angi hvilken type bruk som er lovlig. Bestemmelsen retter seg i første rekke mot en eier som selv bruker et bygg eller leier det ut. Leietakere vil kun i unntakstilfelle kunne ilegges gebyr fordi de ikke vil oppfylle kravet til skyld siden de sjelden innehar kunnskap om hvilken bruk arealet de leier er godkjent for. Da er det utleier som har det fulle ansvar for om bruken er lovlig. Dersom et bygg brukes på en ny måte så er det nødvendig at det fra kommunen får en bruksendringstillatelse. Gjelder det et bygg som er underlagt søknadsplikten i pbl kapittel 20, så er bygget avhengig av å få en ferdigattest eller en midlertidig brukstillatelse før det kan tas i bruk. Dersom slike tillatelser ikke foreligger så den ulovlige bruken rammes av et overtredelsesgebyr.

### 3.6.3 Utført arbeid som er i strid med materielle krav

Overtredelsesgebyr kan ilegges «*den som prosjekterer, utfører, lar prosjektere eller lar utføre tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 til § 20-4 i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven...*» og følger av byggesaksforskriften § 16-1 bokstav c). Det betyr at overtredelsesgebyr kan ilegges dersom selve prosjekteringen ikke oppfyller krav som er oppstilt i eller i medhold av plan- og bygningsloven eller tillatelse. Likeledes kan overtredelsesgebyr ilegges hvis selve utførelsen ikke er skjedd i overensstemmelse med prosjekteringen eller krav i eller i medhold av plan- og bygningsloven eller tillatelse.

Bestemmelsen vil kunne dekke et høyt antall forskjellige krav som kan stilles til et tiltak og det er i det videre i oppgaven ikke mulig å gå inn på hvert enkelt. Utgangspunktet er at materielle krav kan stilles, og at overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på disse. For å nevne noen eksempler hvor overtredelsesgebyr kan ilegges så kan det tenkes et bygg som har endt opp med en feil plassering i forhold til det kommunen hadde gitt tillatelse til. Dersom feilplasseringen ikke kommer i strid med andre krav, for eksempel

krav til brannsikring og at bygget må oppfylle avstandskrav til nabobygg, så vil dette i noen tilfeller være snakk om en mindre overtredelse som vil være kvalifisert til gebyrets laveste sats. Likeså vil mindre avvik i grunnflate i forhold til hva tillatelsen gikk ut på, være en overtredelse av mindre størrelse. Man vil også se at mindre avvik fra byggt teknisk forskrift vil kunne falle inn under denne kategorien. Felles for disse er at de gjelder brudd på materielle krav og hvor forholdet ikke medfører fare for ulemper eller skader. I slike tilfeller finner kommunen det ofte uforholdsmessig tyngende å ilegge et pålegg om at ulovligheten skal rettes eller flyttes og da vil heller et overtredelsesgebyr være mer på sin plass.

En annen kategori gjelder hvor man ser større avvik fra materielle krav stilt i lov, forskrift, plan eller tillatelse. Disse vil være kvalifisert til høyere overtredelsesgebyr da disse i motsetning til de mindre overtredelsene ses på som *«ikke er mindre»* jf bokstav c nr. 2. Dette er forhold som ifølge veilederen ses på som alvorlige.

Dette vil gjelde hvor man ser at et bygg har fått en ekstra etasje eller hvor man ser at byggets høyde har tilsvarende avvik i forhold til hva som for eksempel ble gitt i en tillatelse. Der man ser at et bygg i strid med tillatelse har blitt plassert nært, på eller over en nabogrense, særlig der plasseringen medfører ulempe for naboen eller at det er fare for brannsmitte eller lignende, så vil også dette være forhold kommunen kan se på som alvorlige når den vurderer gebyrets størrelse.

Den alvorligste kategorien brudd er hvor overtredelsen uansett art, så lenge den *«har ført til, eller ved fare for at den kan føre til personskade, alvorlig materielle skade eller skade for miljøet, samt ved vesentlige avvik fra plan, plankrav og forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8»*. For slike tilfeller kan høyeste gebyrsats ilegges.

Eksempel på slike tiltak kan være brudd på de krav som stilles til antall rømningsveier som skal eksistere ved et bygg, det kan også være manglende sikring etter pbl § 28-1 som omhandler krav om at grunnen det bygges på må være sikker. Også tilfeller hvor man ser utvidelser i et tiltaks volum og som er i strid med tillatelse kan gi høye gebyrer. Det samme hvis man ser markerte økninger i et tiltaks totale bruksareal og denne er mer alvorlig enn tilfellene som rammes under de alvorlige forholdene over.

Andre situasjoner man tenker seg at høye overtredelsesgebyr kan tas i bruk er forhold som omhandler bygging i strandsonen. Dette er områder som hos noen kommuner er

strengt regulert i plan og da vil en mindre overtredelse kunne medføre høye overtredelsesgebyrer.

#### 3.6.4 Brudd på krav om godkjent ansvarlig foretak

For tiltak som faller inn under søknadsplikten i pbl § 20-1 gjelder det et krav om at arbeidet skal forestås av foretak med ansvarsrett. Ansvar etter pbl omfatter både tiltakshavers ansvar og ansvarlige foretaks ansvar, og innebærer at de innestår direkte overfor bygningsmyndighetene for at kravene i lov og forskrift er oppfylte.<sup>55</sup> Det gjelder for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll i forbindelse med tiltaket. Ansvar som aktørene kan ha i forbindelse med gjennomføring, koordinering eller rapportering etter annet regelverk omfattes ikke av pbl.<sup>56</sup>

Der hvor kommunen ser at en eller flere deler av et tiltak ikke blir forestått av foretak med ansvarsrett vil et overtredelsesgebyr etter byggesaksforskriften § 16-1 bokstav d) kunne ramme *«den som forestår søknad, prosjekterer, utfører, lar prosjektere eller lar utføre tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1, uten at arbeidet blir utført av påkrevet godkjent ansvarlige foretak...»*. At foretaket er godkjent betyr at det har søkt om og fått en sentral eller lokal godkjenning etter reglene i pbl kapittel 22, som skal være med på å sikre at kvaliteten på yrkesutøverne er tilstrekkelig god og tilpasset det konkrete prosjekt.

Noen ansvarsområder kan være uklare, og det kan være vanskelig å se hvor grensene mellom foretakenes ansvarsområder går hen. Det er noe kommunen må ta hensyn til når den vurderer et overtredelsesgebyr etter denne bokstav.

#### 3.6.5 Brudd på krav om uavhengig kontroll

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter bokstav e) *«Den som ikke utfører uavhengig kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven og gitte tillatelser»*. Med *«den»* menes her den ansvarlig kontrollerende.

---

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 121.

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 121.

For en rekke forhold er kontroll obligatorisk.<sup>57</sup> Slik kontroll kan også pålegges av kommunen. Foreligger det ikke uavhengig kontroll der det er et krav om det, kan overtredelsesgebyr ilegges. Det er den ansvarlig kontrollerende som har ansvar for at det foretas en uavhengig kontroll av tiltaket.<sup>58</sup> Slik uavhengig kontroll er viktig for å kunne avdekke feil i prosjektering og utførelse og som det ansvarlig kontrollerende foretak kanskje har oversett. Særlig viktig vil en slik kontroll være der man avdekker alvorlige feil.

### 3.6.6 Pålegg fra kommunen som ikke etterkommes

Byggesaksforskriften § 16-1 bokstav f) er en sammenslåing av pbl § 32-8 første ledd bokstavene g), h), i), j), k) og l), og som alle omhandler forskjellige pålegg en kommune kan utstede. Når en kommune avdekker et ulovlig forhold, så er utgangspunktet at kommunen utsteder et skriftlig pålegg om at det ulovlige forholdet må bringes inn i lovlige former innen en fastsatt frist. For å tvinge igjennom et krav om at ulovligheten må rettes, så kan kommunen også ilegge tvangsmulkt etter pbl § 32-5. Det er en sum penger som den ansvarlige for overtredelsen må betale til kommunen. Tvangsmulkten kan løpe «*så lenge det ulovlige forhold varer...*» eller fastsettes «*som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp.*»<sup>59</sup> Et overtredelsesgebyr kan ilegges dersom et pålegg ikke etterkommes, forutsatt at det ikke for samme forhold er ilagt tvangsmulkt. Dersom overtredelsesgebyr og tvangsmulkt blir ilagt for samme forhold vil det medføre en dobbel økonomisk belastning for samme forhold, noe som må unngås.<sup>60</sup>

Når kommunen oppdager en ulovlighet så har den også mulighet til å gi dispensasjon<sup>61</sup> for ulovligheten dersom overtreder oppfyller visse vilkår som kommunen oppstiller. Dersom vilkårene ikke etterkommes kan kommunen gi et skriftlig pålegg om at de skal etterkommes. Dersom vedkommende ikke etterkommer pålegget om å oppfylle

---

<sup>57</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) Kapittel 14.

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 124.

<sup>59</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-5.

<sup>60</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>61</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 19-3.



vilkårene for den midlertidige dispensasjonen så kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr.

Andre områder kommunen kan gripe inn med et pålegg er tilfeller hvor den ser en manglende oppfølging av plikten til å holde byggverk og installasjoner i stand.<sup>62</sup>

Et pålegg kan også omhandle en plikt til å fjerne bygning eller rester av en bygning eller innretning, eller om å rydde en tomt.<sup>63</sup> Kommunen kan også gripe inn med et pålegg om å oppfylle plikten til å treffe sikringstiltak ved byggearbeider<sup>64</sup>, eller den kan utstede et pålegg om en plikt til å treffe tiltak for å avhjelpe en eller flere ulemper fra bygningstekniske installasjoner<sup>65</sup>. Kommunen skal gjøre overtreders kjent med at dersom forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversatt så ilegges det overtredelsesgebyr.

Dersom kommunen velger å tvangsgjennomføre et pålegg ved at den lar de nødvendige arbeider utføres for overtreders regning<sup>66</sup> så kan også et overtredelsesgebyr ilegges. Ved utmålingen av gebyrets størrelse må det da tas hensyn til dette.

### 3.6.7 Tilfeller hvor kommunen gis uriktige og villedende opplysninger

Det følger av bokstav g) at «*Den som gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene, ilegges gebyr:*»

I et byggeprosjekt er det den ansvarlige søker som har ansvaret for dokumentstyringen, men bestemmelsen vil også kunne ramme handlinger eller unnlatelser fra den som er ansvarlig for prosjektering, kontroll eller utførelse. Overtredelsesgebyr kan ilegges for feil i dokumentasjonen og for tilfeller hvor det er gitt villedende opplysninger som bærer preg av svikaktighet eller grove feil.<sup>67</sup> Som utgangspunkt, er det ikke meningen at skrivefeil, misforståelser og lignende skal medføre at overtredelsesgebyr ilegges.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 31-3 første ledd første pkt.

<sup>63</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 31-5.

<sup>64</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-2.

<sup>65</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 29-6.

<sup>66</sup> L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-7.

<sup>67</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

<sup>68</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

Overtredelsesgebyret skal brukes ved forhold kommunen ser på som enten alvorlige eller hvor overtreder burde vite at dokumentasjonen som gis er uriktig. Forfalskning av underskrift eller dokumentasjon, regnes som et særlig alvorlig brudd.<sup>69</sup>

Det følger av skyldkravet om overtreder visste eller burde vite at opplysningene vedkommende gav var uriktige eller villedende.

Når en person i forbindelse med en byggesak gir en opplysning til kommunen, og vedkommende samtidig vet eller burde vite at denne opplysningen er uriktig, så kan det skyldes at vedkommende ønsker å oppnå en eller annen slags gevinst med å gi den uriktige eller villedende opplysningen. Hva som ønskes oppnådd kan variere med tilfellene. Det viktigste er at kommunen har en mulighet for å reagere, og at overtreder ser at det blir reagert. Bakgrunnen for at uriktige og villedende opplysninger gis til kommunen kan for eksempel være i forhold til det faktum at kommunene tidvis opplever at tiltakshavere spekulerer i en eiendoms verdi. I større byer har tomtene ofte høy verdi i seg selv, og det kan være fristende og for eksempel få tillatelse til å rive et bygg for så å bygge et nytt som vil kunne gi overtrederen en økonomisk gevinst ved at eiendommen da får en markert høyere økonomisk verdi. For å oppnå en slik gevinst vil overtreder da ikke være oppriktig i forhold til de opplysninger som gis kommunen.

### 3.6.8 Sammenfatning

Som det framgår under redegjørelsen av enkeltpunktene i 3.6, så er overtredelsesgebyret ment å dekke et bredt spekter av overtredelser på plan- og bygningsrettens område.

## 3.7 Utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse

Når overtredelsesgebyrets størrelse skal fastsettes henviser pbl § 32-8 til at *«Departementet gir forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder utmåling...»*. Reglene om utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse er hjemlet i byggesaksforskriften § 16-1. Det gjøres et skille mellom privatpersoner og foretak i § 16-1 første ledd, i forhold til hvor høyt gebyrets størrelse kan bli: *«Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr inntil angitte beløpsgrenser for*

---

<sup>69</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

*forsettlig eller uaktsomme overtredelser som nevnt i bokstav a til g. Privatpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr inntil halvparten av angitte beløpsgrenser for forsettlig eller uaktsomme overtredelser som nevnt i bokstav a til g.»* Bakgrunnen for dette er at det vil være store forskjeller på en privatperson og et foretak i forhold til hvor hardt et gebyr vil ramme økonomisk.

Videre åpnes det i andre ledd for å ilegge forhøyede gebyr enn de som oppstilles i første ledd dersom det gjelder «*særlig alvorlige overtredelser*». Det vil gjelde tilfeller der hvor overtredere åpenbart kjente til at handlingen han foretok var ulovlig eller at vedkommende ved gjentatte anledninger har vært ansvarlig for lignende forhold. Også ved tilfeller hvor overtredelsen har bidratt til en økonomisk gevinst kan det åpnes for illeggelse av høyere gebyr enn det gjøres i første ledd. Maksimum beløp ilagt en privatperson eller et foretak er kr 400 000 for ett tiltak, og kan uansett ikke overskride verken for en overtredelse eller sammenlagt for flere overtredelser, og følger av tredje ledd.

Overtredelsesgebyret opererer med tre satser, og det er opp til kommunen å vurdere hvor alvorlig den ser overtredelsen for å være. Den laveste satsen er et overtredelsesgebyr på inntil kr 10 000, den midterste satsen er inntil kr 50 000 og den øverste satsen er inntil kr 200 000. De vil i større grad bli gjort rede for i oppgavens vurderingsdel når hver enkelt ulovlighet blir vurdert i forhold til den allmennpreventive virkningen i punkt 4.

### 3.7.1 Samordning av sanksjoner

Pbl § 32-10 omhandler hvordan en kommune skal samordne sanksjoner. Fordi overtredelsesgebyret skal stå i rimelig forhold til ulovligheten, så må kommunen påse at det ved tilfeller hvor en ulovlighet kan rammes av flere sanksjoner skjer en samordning av disse slik at overtredere ikke oppfatter at han rammes på en urimelig måte. Er vedkommende tidligere ved «*rettskraftig dom eller endelig vedtak...*» «*frifunnet eller ilagt strafferettslig reaksjon eller rettighetstap for samme forhold*» kan ikke kommunen ilegge et overtredelsesgebyr.

## 4 Problemstillinger

Oppgavens tema er overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven, med fokus på hvorvidt det er egnet til å ivareta formålet om dets allmennpreventive virkning.

Denne delen av oppgaven skal se på hvorvidt overtredelsesgebyret er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å kunne ha en allmennpreventiv virkning. Med hensiktsmessig menes her hvorvidt den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr ved sitt innhold, slik det framkommer av lov og forskrift, er egnet til å oppfylle sitt formål som er at plan- og bygningslovens regler etterleves i tilstrekkelig grad.

### 4.1 Generelt om den allmennpreventive virkningen

Hvorvidt overtredelsesgebyret er egnet til å kunne ha en allmennpreventiv virkning vil avhenge av fire hovedmomenter som vil bli presentert i dette kapittel 4.1.

Kapittel 4.2 til og med 4.8 vil ta for seg hver enkelt overtredelse i samme rekkefølge som de ble gjort rede for i kapittel 3.6, og som er i samsvar med den rekkefølge de oppstilles i byggesaksforskriften § 16-1. De forskjellige overtredelsene vil bli vurdert i forhold til formålet om at de ved sitt innhold skal være med å bidra til en større etterlevelse av plan- og bygningslovens regler. I kapittel 4.9 vil det bli foretatt en sammenfatning av den allmennpreventive virkningen. Kapittel 5 vil konkludere på hvorvidt regelen er egnet til å kunne ha en allmennpreventiv virkning.

#### 4.1.1 Blir det ulovlige forhold oppdaget?

Det første momentet som vil være av betydning når man skal se på den allmennpreventive virkningen, er i forhold til hvor stor risiko overtredelse knytter til at vedkommende sin ulovlighet blir oppdaget av kommunen.

Kommunen kan få kunnskap om et tiltak på flere måter. At en ulovlighet oppdages kan enten skje i forbindelse med kommunens tilsyns- og kontrollvirksomhet, ved at kommunen får kunnskap om tiltaket fordi det er underlagt reglene om søknadsplikt eller at den får kunnskap om et tiltak fra en utenforstående person. Typisk vil det være en

person som er misfornøyd med et tiltak den vet om og som på en negativ måte griper inn i vedkommende sine interesser. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker jf pbl kapittel 25, men det er vanskelig å si noe konkret om i hvilken grad dette følges opp hos de forskjellige kommuner. Dersom overtreders knytter en stor risiko til at hans ulovlighet blir oppdaget av kommunen, så er det et moment som vil trekke i retning av at overtredelsesgebyret vil kunne ha en høy allmennpreventiv virkning. Dersom overtreders knytter en lav risiko til at hans ulovlighet blir oppdaget av kommunen, så er det et moment som vil trekke i retning av at den allmennpreventive virkningen til overtredelsesgebyret blir lav.

Når oppgaven videre skal vurdere ulovlighetene i forhold til den allmennpreventive virkningen, så er det ukjent i hvilken grad en kommunes tilsynsvirksomhet fungerer annet enn at den er pålagt å føre tilsyn og kontroll med byggevirksomheten som følge av regler i pbl. Da det ikke eksisterer en konkret oversikt over antallet ulovligheter på plan- og bygningslovens område, så vil det ha betydning for drøftelsen ved at man ikke kan si noe om hvor stor risiko overtreders knytter til at vedkommende sin ulovlighet blir oppdaget. Videre i oppgaven legges momentene knyttet til oppdagelsesrisikoen til side, da det likevel er mulig å finne ut om overtredelsesgebyret slik det framkommer av lovtekst, forskrift og tilhørende veileder vil være egnet (i en eller annen grad) til å ha en allmennpreventiv virkning.

#### 4.1.2 Kommer det en reaksjon på ulovligheten?

Et annet moment som har betydning for den allmennpreventive virkningen, er om det etter at en ulovlighet er blitt oppdaget også kommer en reaksjon i form av et overtredelsesgebyr. Det vil avhenge av om kommunen klarer å bruke regelen og vil reise spørsmålet om regelen ved sitt innhold, er tilpasset den varierende kompetansen som kommunene besitter. Lovgiver har en intensjon om at gebyret skal tas i bruk, uavhengig hvilken grad av juridisk kompetanse kommunen besitter, og at det ikke bør være vanskelige skjønnsmessige vurderinger som må tas. Departementet uttaler i forarbeidene at *«Det er viktig at det legges til rette for enkelt praktiserbare og trygge rammer når adgangen skal gis til alle kommuner, siden disse har varierende grad av*

*bemannings og kompetanse.*»<sup>70</sup> Dette har også en side til lovgivers intensjon om at det skal utarte seg en lik bruk av gebyret blant alle kommuner, og som vil kunne innvirke på hvordan overtreders oppfatter overtredelsesgebyret som rettferdig. Det vil bli gjort rede for i kapittel 4.1.4.

En forutsetning for at kommunen skal ta i bruk et overtredelsesgebyr er at lov og forskrift er klare på hvilke tilfeller lovgiver har ment å ramme, da det er opp til kommunen å avgjøre om den mener det er behov for en reaksjon i form av et overtredelsesgebyr. I noen kommuner ser man at den juridiske kompetansen nødvendigvis ikke er veldig stor, og at reglene praktiseres av personer med annen relevant kompetanse. Det er da viktig at reglene tar hensyn til dette.

Da lovgiver vurderte om overtredelsesgebyret skulle tas inn i plan- og bygningsloven hadde den et inntrykk av at viljen hos kommunene til tider ikke var sterk nok i forhold til å følge opp ulovlige tiltak som ble oppdaget. Dette kunne ha sammenheng med at ulovlighetsoppfølgingen for kommunene var ressurskrevende.<sup>71</sup> Når overtredelsesgebyret tilfaller kommunen selv så håper lovgiver at kommunen stimuleres til å bruke det.<sup>72</sup>

#### 4.1.3 Oppfattes reaksjonen fra kommunen som avskrekkende?

Et tredje moment av betydning for den allmennpreventive virkningen er hvorvidt overtreders opplever overtredelsesgebyrets størrelse som avskrekkende. Det er opp til kommunen å vurdere hver enkelt ulovlighet i forhold til hvor grov overtredelsen har vært. For å hjelpe kommunen litt på vei har lovgiver i forskrift antydning beløpenes størrelse etter grad av alvorlighet. Det skilles mellom om ulovligheten er begått i et foretak eller en privatpersons interesse når gebyrets størrelse skal fastsettes. Det skyldes

---

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s.177.

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 172.

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 45(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 177.

at disse gruppene vil oppleve størrelsen på et gebyr forskjellig når man ser hen til deres økonomiske situasjon.

Ved overtredelser som kommunen ser på som «*særlige alvorlige overtredelser*» etter byggesaksforskriften § 16-1 tredje ledd åpnes det for ileggelse av høyere overtredelsesgebyr enn det som oppstilles av paragrafens første ledd. Det er med hensyn til kommunens behov for å kunne reagere for eksempel ved tilfeller der hvor overtredelsen har bidratt til en økonomisk gevinst slik at et overtredelsesgebyr etter første ledd kan bli oppfattet som så lavt at det ikke er avskrekkende. Også der overtredelsen har vært utført i vinnings hensikt kan det åpnes for et større gebyr enn etter første ledd, dersom kommunen mener et overtredelsesgebyr etter første ledd ikke vil være tilstrekkelig avskrekkende.

#### 4.1.4 Oppfattes reaksjonen fra kommunen som rettferdig og rettmessig?

Et fjerde moment av betydning er om overtreder opplever overtredelsesgebyret som rettferdig og rettmessig. Det er lettere å få borgerne til å etterleve en regel som oppfattes som rettferdig enn om den oppfattes for å være det motsatte. Over tid vil man ved en regel som oppfattes som rettferdig kunne se at det danner seg en vanemessig adferd ved at regelen etterfølges i større grad. Om overtredelsesgebyret oppfattes som rettferdig vil blant annet avhenge av om overtreder føler at saken sin hos kommunen har fått en tilfredsstillende behandling. Er kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling ved en sak om overtredelsesgebyr i tilstrekkelig grad blitt oppfylte? Ser overtreder at hans tilfelle blir behandlet i likhet med andre lignende tilfeller andre steder i landet, ved at reglene ikke gir rom for altfor forskjellige tolkninger?

Ved å vurdere innholdet i regelen om overtredelsesgebyr opp mot disse fire momentene så vil man få et bidrag til om regelen vil være egnet til å bidra til en bedre etterlevelse av pbls regler.

#### 4.2 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til søknadspliktige tiltak som utføres uten tillatelse

Hensikten med reglene om søknadsplikt i pbl er å få folk til å søke om visse tiltak før de igangsettes. Dette fordi kommunen på forhånd skal få anledning til å vurdere tiltakets lovlighet. Overtredelsesgebyr etter bokstav a) kan ilegges *«den som utfører eller lar utføre tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 og § 20-2 uten at det foreligger nødvendig tillatelse...»*.

Inntil kr 10 000 kan ilegges hvor et tiltak *«for øvrig i det vesentlige»*, av kommunen vurderes for å være i overensstemmelse med krav som oppstilles i eller i medhold av pbl. Her er det ikke noe annet å utsette på tiltaket enn at det ikke ble søkt om tillatelse på forhånd. Det burde ikke være vanskelig for kommunen å fastslå hvilken tilstand et tiltak er i, og hvorvidt det er i overensstemmelse med de krav pbl oppstiller. Kommunen bør kunne forutsettes å ha god kjennskap til lovverket på plan- og bygningsrettens område. For en privatperson og et foretak vil dette kanskje ikke bli sett på som en avskrekkende sum, men så kan de heller aldri være helt sikre på at kommunen vil komme til å vurdere tiltaket for å være i *«vesentlig overensstemmelse»* med lovens krav. Det er alltid en fare for at overtredelsesgebyret kan bli enda høyere dersom det ikke er i overensstemmelse. Når overtredet vet at et overtredelsesgebyr for manglende oppfyllelse av søknadsplikten kunne vært unngått bare det på forhånd ble søkt om tillatelse, vil det være mest sannsynlig at det søkes på forhånd neste gang. For en privatperson eller et foretak som ennå ikke har igangsatt sitt tiltak, og som vet eller burde vite at tiltaket er underlagt søknadsplikten så vil trusselen om overtredelsesgebyr kanskje lede vedkommende i den retning slik at det på forhånd søkes kommunen om tillatelse.

Overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 ilegges der hvor kommunen finner at tiltaket *«ikke i det vesentlige»* er i overensstemmelse med krav gitt i eller med hjemmel i pbl. Dersom kommunen vurderer et tiltak for ikke å være i overensstemmelse med lov, så betyr dette at overtredet også kan bli rammet av overtredelsesgebyr etter andre bokstaver i samme regel, noe som igjen betyr at gebyret samlet sett kan bli høyt og virke avskrekkende på overtredet.



Høyeste sats, inntil kr 200 000 ilegges «*der tiltaket medfører alvorlig uopprettelig skade eller skade for dette*». Også her kan overtreder rammes av overtredelsesgebyr etter andre bokstaver i regelen. Når et tiltak medfører alvorlige konsekvenser så er det grunn til å tro at tiltaket mest sannsynlig heller ikke tilfredsstiller de materielle krav som pbl oppstiller, og vil også kunne rammes av bokstav c) som gjelder arbeid som er utført i strid med materielle krav. Det bør ikke være vanskelig for kommunen å avgjøre hva en «*alvorlig uopprettelig skade*» er. Har overtreder for eksempel revet et bygg som kommunen hadde tenkt å bevare, så er det klart at en uopprettelig skade er skjedd, og da bør det ikke være vanskelig for kommunen å ilegge et overtredelsesgebyr for dette forhold. Når høyeste sats her kan ilegges så vil kommunen måtte vurdere hvert enkelt tilfelle i forhold til hvilken størrelse den mener som for overtreder vil oppfattes som avskrekkende. Kommunen bør ha kjennskap til hvilke økonomiske verdier som er tilknyttet de forskjellige tiltak på dens område og bør derfor ikke finne det vanskelig å ilegge et overtredelsesgebyr i en avskrekkende størrelse.

Ved tilfeller hvor man ser at for eksempel et bygg blir revet uten at det på forhånd er blitt søkt om tillatelse til rivningen, og kommunen vurderer saken dit hen at dette ble utført for å bidra til en økonomisk gevinst, så har kommunen mulighet for å overskride kr 200 000 som følge av § 16-1 andre ledd dersom den vurderer forholdet for å være en særlig alvorlig overtredelse. Da kan kommunen sikre seg at overtredelsesgebyret blir av en størrelse som for enhver vil virke avskrekkende. Men uansett hvor avskrekkende beløpet blir så har overtreder fått bygget revet og da kan det tenkes at dette momentet for overtreder veier tyngre enn trusselen om overtredelsesgebyr, slik at vedkommende ikke søker på forhånd uansett. Da er det igjen usikkert om regelen vil kunne oppnå en tilstrekkelig allmennpreventiv virkning.

Ved en avveining av disse momentene så er det grunn til å tro at overtredelsesgebyr for brudd på søknadsplikten vil kunne være egnet til å ivareta formålet ved at man i fremtiden ser færre brudd på søknadsplikten.

### 4.3 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til bruk uten tillatelse

Den som bruker et bygg på en bestemt måte, og vedkommende vet eller burde visst at han ikke har tillatelse til denne typen bruk, kan ilegges overtredelsesgebyr etter bokstav b).

Overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges *«der tiltaket for øvrig i det vesentlige er i overensstemmelse med krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.»*

De minst alvorlige tilfellene vil være der selve tillatelsen fra kommunen mangler, og at tiltaket *«for øvrig i det vesentlige»* er i overensstemmelse med de krav som er gitt i eller i medhold av pbl. Bygget oppfyller krav i byggteknisk forskrift og plan, og kommunen har ikke noe annet å utsette på tiltaket slik at bruken godkjennes. For overtreder vil et overtredelsesgebyr være en unødvendig ekstraavgift når vedkommende enkelt kunne unngått det bare ved å sørge for en godkjenning fra kommunen. Det bør ikke være vanskelig for kommunen å ta stilling til om bruken av et bygg er i overensstemmelse med den bruk som kommunen har gitt tillatelse til, eller om det ikke er gitt noen form for tillatelse. Slikt bør ikke for kommunen være vanskelig å få tilstrekkelig bevis.

Overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 kan ilegges *«der tiltaket ikke i det vesentlige er i overensstemmelse med øvrige krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, eller bruken kan føre til personskade, alvorlig materiell skade eller skade for miljøet.»*

Det stilles visse krav til et rom for at det skal være godkjent og kunne brukes til beboelse. Byggteknisk forskrift oppstiller blant annet krav til rømningsveier som skal eksistere ved rom som brukes til varig opphold for mennesker. Dersom et rom mangler tilstrekkelige rømningsveier kan utfallet ved for eksempel en brann bli katastrofalt. Slike konsekvenser bør for overtreder være mer avskrekkende enn en trussel om overtredelsesgebyr, slik at et overtredelsesgebyr ilagt for slike tilfeller oppleves som rettferdige og fører til at overtreder i stedet sørger for at bruken innehar en tillatelse fra kommunen. Kommunen på sin side bør ikke ha problemer med å ta stilling til om kravet til for eksempel rømningsveier er oppfylt, da bygget i seg selv vil fungere som bevis.

Overtredelsesgebyr inntil kr 200 000 kan ilegges *«der bruken har ført til, eller ved stor mulighet for at den kunne ført til personskade, alvorlig materiell skade eller skade for*

*miljøet*». Kommunen må finne det tilstrekkelig bevist om bruken har, eller om det er stor fare for at bruken kunne fått konsekvenser i den grad, slik at et overtredelsesgebyr er på sin plass. Deretter må den utmåle gebyret i en avskrekkende størrelse.

En privatperson eller et foretak som vet at bruken ikke innehar en godkjenning fra kommunen, bør ikke oppfatte det som urettferdig at det fra kommunen kommer en reaksjon i form av overtredelsesgebyr når konsekvensene av at bruken ikke er godkjent kan bli alvorlige. Det vil kunne trekke i retning av at det hos en potensiell overtreder blir foretatt en større innsats i forhold til å sørge for at bruken er i samsvar med kommunens tillatelse.

Ser man disse momentene samlet så vil de trekke i retning av at overtredelsesgebyret vil kunne være egnet til å ivareta formålet om en allmennpreventiv virkning ved at man i fremtiden ser at bruken av et bygg i større grad samsvarer med den bruk bygget er godkjent for.

#### 4.4 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til utført arbeid som er i strid med materielle krav

Overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges den som *«prosjekterer, utfører, lar prosjektere eller lar utføre»* tiltak som er underlagt søknadsplikt i pbl kapittel 20, der hvor det fra de materielle krav som oppstilles i eller medhold av pbl foreligger *«mindre avvik»*. Det følger av bokstav c).

Overtreder vet, eller burde ha visst at arbeidet han har utført var i strid med materielle krav, og arbeidet har blitt utført i forbindelse med prosjekteringen eller utføringen av et tiltak. Først må kommunen ta stilling til om det er et tiltak som er underlagt søknadsplikten, deretter må den finne det tilstrekkelig bevist at det foreligger et *«mindre avvik»* fra reglene som gjelder på pbls område. Kravene er mange, men kommunen bør ha en god oversikt over innholdet i dem. Den bør heller ikke ha vanskeligheter med å ta stilling til hva som vil kunne være *«et mindre avvik»* i hvert enkelt tilfelle. I veilederen til byggesaksforskriften uttales at et mindre avvik her kan være der forholdet ikke medfører fare for ulemper eller skader. Her vil størrelsen på overtredelsesgebyret kanskje ikke kunne bli i en avskrekkende størrelse, men overtreder vet at det ikke behøver å være stor forskjell på et tiltak *«med mindre avvik»* og et tiltak som etter

kommunens vurdering vil være avvik som den ser på som bagatellmessige og som den ikke velger å reagere ovenfor. Da vil trusselen om et overtredelsesgebyr kanskje få overtreder til å iverksette de nødvendige tiltak slik at et overtredelsesgebyr like greit unngås. Det er et moment som trekker i retning av en allmennpreventiv virkning. På en annen side kan det også tenkes at noen vil komme til å utnytte kommunen når de vet at den kanskje er tilbakeholden med å pålegge at tiltaket må rettes eller flyttes, ved at den i stedet ilegger overtreder et lavt overtredelsesgebyr. Da vil ikke regelen ha noen særlig preventiv virkning ved at de materielle krav ikke oppfylles.

Inntil kr 50 000 kan ilegges for avvik som «*ikke er mindre*». Om hva som kan være et avvik i denne kategorien uttaler byggesaksforskriftens veileder at regelen mener å ramme mer alvorlige forhold som større avvik fra krav i lov, forskrift, plan eller tillatelse. Blir et bygg plassert over nabogrensa, vil det ofte være alvorlig nok til å ilegges overtredelsesgebyr i denne kategori. Hva hver enkelt kommune forbinder med å være et avvik som «*ikke er mindre*» vil kunne variere, noe som vil kunne føre til at overtredelsesgebyret vil kunne oppnå ulik bruk blant kommunene. Et «*mindre avvik*» kan være der forholdet ikke medfører fare for ulemper eller skader, og kan rammes av overtredelsesgebyr inntil kr 10 000<sup>73</sup>. Et avvik som «*ikke er mindre*», kan rammes av gebyr inntil kr 50 000, og kan som følge av veilederen være et forhold som er mer alvorlig og som medfører ulemper. Dersom en ulempe eller et alvorlig forhold blir tolket forskjellig blant kommunene vil overtreder kunne oppleve dette som urettferdig dersom hans tilfelle bedømmes strengere enn det ville blitt gjort dersom han hadde bodd i nabokommunen. Det er et moment som vil kunne svekke den allmennpreventive virkningen ved at kommunene vurderer ulikt slik at overtreder oppfatter dette som urettferdig.

For ulovligheter som skjer i strandsonen jf pbl § 1-8, er muligheten til å ilegge høye gebyrer begrunnet hos lovgiver med at dette er sårbare områder, og det vil være viktig å kunne ilegge overtredelsesgebyr i en størrelse som for overtreder virker avskrekkende. Dette for å prøve å få bukt med alle ulovligheter som befinner seg i disse områdene.

---

<sup>73</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

Overtredelsesgebyr inntil kr 200 000 kan ilegges der hvor overtredelsen *«har ført til, eller ved fare for at den kan føre til personskade, alvorlig materiell skade eller skade for miljøet, samt ved vesentlige avvik fra plan, plankrav og forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8.»*

Overtredelser av slik alvorlighetsgrad vil kommunen ofte ha plikt til også å varsle påtalemyndigheten om før den starter en sak om illeggelse av et overtredelsesgebyr. Dersom påtalemyndigheten etter å ha vurdert saken, velger å avstå fra å forfølge ulovligheten i det straffeprosessuelle spor åpnes det for at kommunen kan reagere med et overtredelsesgebyr. Kommunen kan fastsette størrelsen på overtredelsesgebyret ut i fra hva den mener å være avskrekkende, med den hensikt at overtredere i fremtiden velger å sørge for å iverksette de nødvendige tiltak slik at overtredelsen unngås.

Her er det flere momenter som trekker i retning av at regelen vil være egnet til å sørge for at det blir færre brudd på de materielle krav som pbl oppstiller, og at den vil kunne ha en allmennpreventiv virkning.

#### 4.5 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til brudd på krav om godkjent ansvarlig foretak

Bokstav d) åpner for å ilegge overtredelsesgebyr dersom et søknadspliktig tiltak etter pbl § 20-1 ikke blir forestått av et ansvarlig foretak. Hensikten med reglene om at søknadspliktige tiltak skal forestås av foretak med ansvarsrett, er å prøve å sikre at flest mulige tiltak blir i samsvar med de krav som oppstilles i eller i medhold av pbl.

Overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges *«der tiltak eller deler av tiltak utføres uten godkjent foretak.»* Uavhengig om prosjektering og utførelse i det hele kan anses for å være feilfrie, så skulle det likevel vært et ansvarlig foretak på plass, og da kan det ilegges et overtredelsesgebyr. Kommunen må vurdere om foreliggende ansvarsområde er tilstrekkelig klart definert. Det er ikke et formål at overtredelsesgebyret skal ramme uklare ansvarsområder<sup>74</sup>. Et overtredelsesgebyr på inntil kr 10 000 vil kanskje ikke bli oppfattet som avskrekkende, slik at det i høy grad vil være egnet til å ivareta formålet

---

<sup>74</sup> HO-1/2011. Veiledning om byggesak. Kapittel 16.

om at det skal kunne ha en allmennpreventiv virkning, men det er likevel viktig at det fra kommunens side kommer en reaksjon på lovbruddet. Blir et overtredelsesgebyr over lengre tid ilagt ofte nok ganger så vil det kunne bidra til en holdningsskapende endring hos den potensielle overtreder ved at man ved flere tilfeller ser at et godkjent ansvarlig foretak er på plass der det er et krav om det.

Øverste sats for overtredelse etter denne bokstav er kr 50 000, og som kan ilegges *«der tiltak eller deler av tiltak utføres uten godkjent foretak, og prosjektering mangler eller det er feil i prosjekteringen eller utførelsen.»* Høyere sats kan ikke gis fordi overtredelsen vil kunne medføre at den også vil utløse gebyr etter andre bokstaver i samme bestemmelse.

Ser man dette hen til den varierende kompetanse ute blant kommunene hvor det kan tenkes saksbehandlere med liten eller ingen juridisk kompetanse, så bør ikke et overtredelsesgebyr i denne forbindelse by på store problemer særlig hvis ansvarsområdene også framstår som klare. Kommunen bør ikke ha vanskeligheter når den skal ta stilling til og avgjøre om prosjektering mangler, eller dersom prosjektering foreligger om det da er feil ved den. Den bør heller ikke oppfatte det som vanskelig å ta stilling til om det er en feil i utførelsen, da det utførte tiltak vil fungere som bevis i seg selv. Om størrelsen på gebyret virker avskrekkende for overtreder vil avhenge av hvor høyt kommunen velger å sette overtredelsesgebyret. Selv om kr 50 000 ikke er i nærheten av de høyeste satsene etter de andre bokstavene, så vil det for overtreder bety en ekstraavgift som lett kunne vært unngått.

Ved denne bokstav er det flere momenter som trekker i retning av at regelen vil kunne være egnet til å sørge for at det blir færre brudd på kravet om godkjent ansvarlig foretak og dermed ha en allmennpreventiv virkning.

#### 4.6 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til mangel på uavhengig kontroll

Bokstav e) retter seg mot det ansvarlig kontrollerende foretak som er ansvarlig for at uavhengig kontroll blir utført ved tiltak hvor det stilles krav om slik ekstra kontroll.

Her rammes tilfeller hvor uavhengig kontroll ikke har foregått i det hele tatt, og tilfeller hvor uavhengig kontroll er blitt foretatt men at kommunen vurderer den for å være sviktende. Dersom et ansvarlig kontrollerende foretak ikke sørger for at kravene til slik uavhengig kontroll er oppfylte, og det samtidig vet eller burde vite at tiltaket skal undergå slik kontroll, kan det ilegges overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges «*ved sviktende eller unnlatt pliktig uavhengig kontroll som kunne medføre at feil i prosjektering eller utførelse ikke ble avdekket.*» Her rammes de tilfeller hvor den manglende uavhengige kontrollen ennå ikke rent faktisk har fått negative konsekvenser. Tilstrekkelig for å ilegge overtredelsesgebyr her er at den sviktende eller manglende kontrollen «*kunne*» medført at feil i prosjektering eller utførelse ikke ble avdekket. Et beløp inntil kr 10 000 vil kanskje ikke oppfattes hos overtreder eller en potensiell overtreder som avskrekkende, men så kan det heller ikke knyttes hundre prosent sikkerhet til hva kommunen velger å tolke inn under begrepene «*feil*» og «*alvorlig feil*» i forhold til hvor stort gebyrets størrelse kan bli.

Overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 kan gis «*ved sviktende eller unnlatt pliktig uavhengig kontroll som medførte eller kunne medføre at alvorlig feil i prosjektering eller utførelse ikke ble avdekket.*» Dersom den manglende eller sviktende uavhengige kontrollen allerede har medført at en alvorlig feil i prosjekteringen eller utførelsen ikke ble avdekket, kan kommunen reagere med overtredelsesgebyr. Likeså kan det reageres med overtredelsesgebyr dersom den sviktende eller unnlatte pliktige uavhengige kontrollen «*kunne medført*» at alvorlig feil i prosjektering eller utførelse ikke ble avdekket. Her bør kommunen være oppmerksom på hvordan den velger å vurdere det for tilstrekkelig bevist at den sviktende eller manglende uavhengige kontrollen kunne medført at en «*alvorlig feil*» ikke ville blitt avdekket. Den bør være ekstra oppmerksom på hvordan den behandler bevisene siden det her gjelder en feil som ennå ikke rent faktisk har oppstått.

For det ansvarlige kontrollerende foretak, kan et overtredelsesgebyr som blir ilagt på grunn av «*sviktende eller unnlatt pliktig uavhengig kontroll*» bli oppfattet som en unødvendig utgiftspost dersom det vet at skaden ennå ikke har skjedd og at det som var

tilstrekkelig for å utløse et overtredelsesgebyr var at mangelen i forhold til den uavhengige kontrollen «*kunne medført*» at en alvorlig feil ikke ble avdekket. På en annen side kan foretaket være glad for at forholdet ble avdekket på dette stadiet av byggeprosessen slik at konsekvensen av svikten i kontrollsyste­met ikke fikk mer alvorlige konsekvenser som ville medført et gebyr etter høyeste sats.

En profesjonell aktør som et ansvarlig kontrollerende foretak er, forutsettes å ha god kjennskap til regelverket og bør ikke oppfatte et overtredelsesgebyr ilagt for slike tilfeller som urettferdige når man ser hen til formålet med den uavhengige kontrollen og at lignende tilfeller i andre kommuner behandles likt.

Overtredelsesgebyr inntil kr 200 000 ilegges «*ved sviktende eller unnlatt pliktig uavhengig kontroll, og unnlatelsen medførte at alvorlig feil i prosjektering eller utførelse ikke ble avdekket, og denne medførte personska­de, avvik fra tillatelse, materiell skade eller skade for miljøet.*» Her må kommunen være oppmerksom i forhold til i hvilken grad den mener det er tilstrekkelig bevist at det foreligger en sammenheng mellom den sviktende eller den unnlatte pliktige kontrollen i forhold til at den har medført en alvorlig feil, som igjen har medført en skade. I forhold til gebyrets størrelse så kan overtredere forvente seg et høyt gebyr dersom kommunen vurderer ulovligheten for å være alvorlig nok til å kunne falle inn under denne kategorien. Da vil det for det ansvarlig kontrollerende foretak være lønnsomt å sørge for at uavhengig kontroll blir foretatt i samsvar med kravene til slik kontroll, slik at det unngås overtredelsesgebyr etter denne bokstav.

#### 4.7 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til tilfeller hvor pålegg fra kommunen ikke etterkommes

Kommunen kan, når den oppdager ulovligheter ved et tiltak utstede et skriftlig pålegg om at ulovligheten må bringes inn i lovlige former. Dersom pålegget ikke etterkommes kan kommunen velge å ilegge et overtredelsesgebyr etter bokstav f). Overtredelsesgebyr kan ilegges «*den som ikke etterkommer skriftlig pålegg i tilfellene som nevnt i plan- og bygningsloven § 32-8 bokstav g til l.*»



Inntil kr 10 000 kan ilegges «*der pålegg ikke etterkommes for forhold som kan medføre gebyr inntil kr 50 000 etter bokstav c, og kommunen ikke krever tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven § 32-5.*» Bokstav c) nr. 2 rammer materielle avvik ved et tiltak og som har en grad av alvorlighet som kommunen mener «*ikke er mindre*». Ved ikke å ilegge overtredelsesgebyr der kommunen allerede har ilagt tvangsmulkt, så ivaretas hensynet i forhold til å unngå en dobbel økonomisk belastning for et og samme forhold. Bokstav c) angriper det materielle avviket når kommunen får kunnskap om det for første gang, uavhengig om det ulovlige forholdet blir rettet. Bokstav f) angriper det materielle avviket etter at kommunen først har valgt å prøve å få ulovligheten rettet, men hvor dette ikke har skjedd. Hva kommunen vurderer for å være et avvik som «*ikke er mindre*» bør ikke medføre vanskeligheter, da den fra før bør ha en praksis i forhold til hvilke tiltak den mener kan falle inn under denne kategori. Om alle kommuner har en lik praksis i forhold til hva de mener er et avvik som «*ikke er mindre*» vites det lite om. Det kan være et moment som trekker i retning av at overtredelsesgebyret blant kommunene vil kunne få en ulik anvendelse slik at det for overtreder oppfattes som urettferdig og som vil være noe som ikke vil styrke regelens allmennpreventive virkning. Når bokstav f) henviser til bokstav c) og de forhold som kan medføre gebyr inntil kr 50 000 er det litt uklart om de «*mindre avvik*» etter bokstav c) nr. 1 også omfattes slik at overtredelsesgebyr kan ilegges dersom pålegg som gjelder disse ikke etterkommes. Kommunen kan utstede et pålegg om at et mindre avvik fra materielle krav må rettes, og kan også ramme det materielle avviket med overtredelsesgebyr etter bokstav c) nr. 1.

Når kommunen har utstedt et pålegg, så er den allerede klar over at ulovligheten eksisterer, og risikoen overtreder knytter til at ulovligheten blir oppdaget vil ikke gjøre seg gjeldende som et moment i forhold til den allmennpreventive virkningen her. Det vil i stedet være et moment av betydning hvilken risiko overtreder knytter til at det manglende etterfulgte pålegget blir oppdaget av kommunen, slik at det for dette forhold kan ilegges overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 kan ilegges «*der pålegg ikke etterkommes for forhold som kan medføre gebyr inntil kr 200 000 etter bokstav c nr. 3*». Her vises det til

ulovlig utført arbeid som ikke er i samsvar med materielle krav og hvor «*overtredelsen har ført til, eller ved fare for at den kan føre til personskade, alvorlig materiell skade eller skade for miljøet, samt ved vesentlige avvik fra plan, plankrav og forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8.*» I følge veilederen til bokstav f) nr. 2 kan overtredelsesgebyr ilegges for manglende oppfyllelse av pålegg for alle forhold som kan medføre gebyr etter denne paragraf bokstav c). Da er det opp til kommunen å vurdere om innholdet i pålegget i tilstrekkelig grad er blitt oppfylt, noe som for kommunen ikke bør være vanskelig å ta stilling til når den samtidig kjenner innholdet i pålegget. Er det ikke det, så kan overtredelsesgebyr ilegges. Høyere gebyr enn dette kan ikke ilegges fordi overtredelsen vil kunne rammes etter en eller flere av de andre bokstavene i paragrafen.

I forhold til den allmennpreventive virkningen er det naturlig også å se på om gebyrets størrelse vil kunne være avskrekkende for overtredere. Et beløp på inntil kr 10 000 vil kanskje ikke oppfattes som veldig avskrekkende, men det at overtredere ser at det faktisk kommer en reaksjon fra kommunen kan få vedkommende til å velge å følge et pålegg i framtiden i stedet for å måtte betale et overtredelsesgebyr for det faktum at ulovligheten ikke har blitt rettet opp. Et overtredelsesgebyr på inntil kr 50 000 vil kunne virke mer avskrekkende for overtredere, slik at det sørges for at de nødvendige handlinger for å unngå et overtredelsesgebyr for manglende etterfølgelse av et pålegg, blir iverksatte.

#### 4.8 Overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning sett i forhold til tilfeller hvor kommunen gis uriktige og villedende opplysninger

Overtredelsesgebyr kan etter bokstav g) ilegges «*Den som gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene...*».

Overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges for forhold som kommunen ser «*medfører mindre avvik eller ulempe*». Her er det opp til kommunen å vurdere hva den mener er et «*mindre avvik eller ulempe*». Kommunen må deretter ta stilling til om det er tilstrekkelig sammenheng mellom «*den uriktige eller villedende opplysningen*» og «*det mindre avvik eller den mindre ulempe*», for at retten den har til å ilegge overtredelsesgebyr inntreffer. Ser man hen til gebyrets størrelse, så er det usikkert om det vil virke særlig avskrekkende både for en privatperson og et foretak. Dersom overtredere knytter en lav risiko til at ulovligheten blir oppdaget, og gebyrets størrelse ikke

oppfattes som i noen grad avskrekkende, så kan det være at vedkommende allikevel velger å gi den uriktige eller villedende opplysningen for å oppnå det som var bakgrunnen for at den uriktige eller villedende opplysningen ble gitt. Da vil den allmennpreventive virkningen til overtredelsesgebyret ikke bli særlig høy. Men igjen, det faktum at overtreder ser at det kommer en reaksjon kan for noen være nok til å stimulere til en bedre etterlevelse av regelverket.

Overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 kan ilegges forhold som «*medfører større avvik eller ulempe*». Kommunen bør ikke ha problemer med å vurdere i forhold til hvilke forhold den mener faller innenfor denne kategorien, da større avvik eller ulemper ved et tiltak vil fungere som bevis i seg selv. Derimot bør den være oppmerksom i forhold til hvor sikker den er på at det er en tilstrekkelig sammenheng mellom opplysningen og avviket.

Dersom den risiko overtreder knytter til at den «*uriktige eller villedende*» opplysningen vil medføre et overtredelsesgebyr oppfattes som lav, så vil derimot gebyrets størrelse kunne føre til at overtreder tenker seg om en ekstra gang før vedkommende velger å gi fra seg en opplysning som vedkommende vet eller burde vite er uriktig.

Det vil kunne føre til at man vil se at færre uriktige eller villedende opplysninger blir gitt til kommunen, noe som er i tråd med formålet om en allmennpreventiv virkning.

Overtredelsesgebyr inntil kr 100 000 kan ilegges «*ved forfalskning av underskrift eller dokumentasjon*». I følge veilederen regnes slike handlinger for å være et «særlig alvorlig brudd på regelverket» og kan også anmeldes til påtalemyndigheten. Uavhengig av hvor stor risiko overtreder mener det knyttet til at overtredelsen oppdages, så er nå størrelsen på gebyret kommet opp i en størrelse som kan overskygge oppdagelsesrisikomomentet slik at vedkommende uansett velger å avstå fra ulovligheten. Kommunen bør på sin side være tilstrekkelig overbevist om at dokumentasjonen eller opplysningen er forfalsket for å kunne ilegge et overtredelsesgebyr i denne størrelsesorden. Er den det, og overtredelsesgebyr ilegges i en avskrekkende størrelse som overtreder ikke oppfatter for å være urettferdig, så vil overtredelsesgebyret være egnet til å ivareta formålet om at det skal virke

allmennpreventivt. Den potensielle overtreder velger på grunn av trussel om overtredelsesgebyr å avstå fra å forfalske underskrift eller dokumentasjon.

#### 4.9 En sammenfatning av overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning

En regel er egnet til å kunne ha en allmennpreventiv virkning når den ved sitt innhold bidrar til en større etterlevelse av regelverket. Hensikten med oppgavens kapittel 4 har vært å se på hvorvidt overtredelsesgebyret er egnet til å ivareta formålet om at det skal ha en allmennpreventiv virkning, slik at man i framtiden ser en større etterlevelse av pbls regler. På veien mot å kunne gi et svar på dette har det vært nødvendig å se på innholdet i hver enkelt bokstav slik de framkommer av byggesaksforskriften § 16-1. Hver enkelt overtredelse ble sett i forhold til de fire momentene som er av betydning for om en regel vil være egnet til å kunne ha en allmennpreventiv virkning.

## 5 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven er å finne ut om overtredelsesgebyret ved sitt innhold er egnet til å bidra til en større etterlevelse av plan- og bygningslovens regler. Om regelen vil kunne være egnet til å ha en allmennpreventiv virkning, vil avhenge av de fire momentene som ble presentert i oppgavens kapittel 4.1. Blir det ulovlige forhold oppdaget? Kommer det deretter en reaksjon fra kommunen i form av et overtredelsesgebyr? Oppfattes overtredelsesgebyrets størrelse som avskrekkende, og til slutt, oppfattes overtredelsesgebyret som rettferdig? Den risiko som overtreder knytter til at forholdet hos kommunen blir oppdaget, har jeg tidligere i oppgaven ment å ikke behandle fordi det ut i fra bare å se på regelens innhold er mulig å ta stilling til om den vil være egnet til å kunne ha en allmennpreventiv virkning.

Overtredelsesgebyr slik det framkommer av forskriften, oppstiller i bokstavene a) til g) syv forhold som det mener å ramme. Hver enkelt bokstav er delt inn etter overtredelsens grad av alvorlighet og gebyrene er inndelt i satsene kr 10 000, kr 50 000, kr 100 000 og kr 200 000.

Når kommunen har fått kjennskap til et forhold den har mistanke om vil være i strid med reglene i pbl, må den vurdere hvorvidt forholdet vil kunne falle inn under innholdet i pbl § 32-8 og byggesaksforskriften § 16-1. Den må vurdere og ta stilling til om forholdet for eksempel vil være alvorlig nok til å kunne rammes av det som forskriften mener er et avvik som *«ikke er mindre»*, eller om forholdet kan likestilles med et tiltak som etter forskriften vil være *«for øvrig i det vesentlige er i overensstemmelse»*. Når man vet at det alltid vil eksistere en ulik grad av kompetanse hos de enkelte saksbehandlere som skal vurdere ulovlighetene, så vil det ikke være overraskende dersom bruken av overtredelsesgebyret vil kunne vise seg å bli noe ulikt hos de forskjellige kommunene. På en annen side, hvis man ser hen til at kommunene fra før av burde ha god erfaring med ulovlighetsoppfølgingen igjennom å kunne utstede både pålegg, tvangsmulkt og forelegg, så er det ikke sikkert at kommunen opplever det som vanskelig å avgjøre hva som for eksempel vil kunne være et avvik som *«ikke er*

*mindre*», og at den mener det er tilstrekkelig bevist at forholdet kan rammes av et overtredelsesgebyr. For at regelen skal kunne være allmennpreventiv er det et moment av betydning at overtreder skal kunne oppfatte reaksjonen som rettferdig ved at like tilfeller reageres likt ovenfor hos andre kommuner. Det henger også sammen med lovgivers intensjon om at bruken av overtredelsesgebyr blant kommunene skal få en lik anvendelse. Dersom borgerne kan overtre bestemmelsene i pbl med minimal risiko for at dette medfører noen konsekvenser, så vil det ikke bare være med på å svekke respekten for lovverket, også tilliten til kommunen blir svekket.

Felles for de laveste satsene etter bokstavene er at de rammer de overtredelsene som har medført de minst alvorlige konsekvensene og et overtredelsesgebyr inntil kr 10 000 kan ilegges. Overtredelsesgebyr i denne kategorien er ikke lagt opp til at de skal kunne bli de høyeste, fordi størrelsen på overtredelsesgebyret skal stå i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. For overtreder vil størrelsen på overtredelsesgebyret kanskje ikke oppleves som avskrekkende, men det at borgerne ser at det reageres overfor også de mindre overtredelsene kan være med å bidra til at overtredelsesgebyret sett over tid vil være egnet til å sikre en bedre etterlevelse av pbl, slik at det vil kunne ha en viss grad av allmennpreventiv virkning.

Felles for overtredelsene som kan rammes av overtredelsesgebyr inntil kr 50 000 er at de rammer overtredelser som har medført alvorligere konsekvenser enn man ser ved de laveste gebyrene. Her er det grunn til å tro at overtreder vil kunne oppfatte gebyrets størrelse som avskrekkende, noe som vil gjøre regelen egnet til å kunne få en viss allmennpreventiv virkning.

Felles for de øverste gebyrene er at de rammer de alvorligste ulovlighetstilfellene, de som kommunen kan ha plikt til å melde fra til påtalemyndighet om før et overtredelsesgebyr kan ilegges. Dersom ulovligheten ikke etterfølges i det straffeprosessuelle spor kan overtredelsesgebyret som blir ilagt av kommunen bli høyt og oppnå en klar avskrekkende virkning. Det at overtreder etter § 16-2 andre ledd kan ilegges enda høyere gebyrer enn etter første ledd, så åpnes det for at overtredelsesgebyret likevel kan få en avskrekkende virkning dersom kommunen vurderer at gebyret etter første ledd ikke vil virke avskrekkende nok for det særlig alvorlige forholdet.

Hvorvidt reaksjonen oppfattes som rettferdig og rettmessig avhenger av i hvilken grad overtreder føler at saken har fått en tilfredsstillende behandling hos kommunen. Under saksforberedelsen av et overtredelsesgebyr har overtreder flere rettigheter enn vedkommende ville hatt dersom ulovligheten hadde blitt behandlet som en straffesak og vært underlagt straffeprosesslovens regler. Overtredelsesgebyret er underlagt forvaltningslovens regler om innsyn og kontradiksjon, og som stiller krav til forvaltningen når den behandler en sak om overtredelsesgebyr.

Hensynet til objektivitet kan ved et overtredelsesgebyr bli ivaretatt i liten grad, ved at kommunen er den som både etterforsker overtredelsen og deretter ilegger overtredelsesgebyret. Men dette er et negativt moment som vil kunne oppveies i en viss grad av det moment at kommunen ved komplekse saker på plan- og bygningsrettens område vil inneha en større kompetanse enn politi, påtalemyndighet og domstol på gjeldende rettsområde. Det vil være et moment som trekker i retning av at kommunen allikevel er den riktige instans til å etterforske, vurdere, utmåle og ilegge et overtredelsesgebyr.

Føler overtreder at saken har fått en tilfredsstillende behandling hos kommunen så kan det være av betydning for allmennprevensjonen i den grad overtreder, og også potensielle overtredere stimuleres til å etterfølge reglene i pbl fordi de oppfatter de som rettmessige og i en viss grad også rettferdige. At overtredelsesgebyret oppfattes som rettferdig kan også ha sammenheng med at overtreder ser at like tilfeller av ulovligheter hos kommunene blir behandlet likt. Det vil avhenge av om kommunene klarer å bruke overtredelsesgebyret, og at bruken blant kommunene i mest mulig grad utarter seg likt.

At det er samsvar mellom trusselen om overtredelsesgebyr og håndhevelsen av gebyret i form av at det kommer en reaksjon som oppfattes som avskrekkende men ikke urettferdig, er en avgjørende forutsetning både for å opprettholde respekten for overtredelsesgebyret som sanksjon og for at overtredelsesgebyret skal få den tilsiktede allmennpreventive virkning.

Ved en avveining av de momenter som har kommet fram under vurderingsdelen, er jeg kommet til at overtredelsesgebyret ved sitt innhold slik det framkommer av pbl § 32-8 og byggesaksforskriften § 16-1, er egnet til å bidra til en større etterlevelse av plan- og bygningslovens regler og at det vil kunne ha en allmennpreventiv virkning.



## **6 Litteraturliste**

### **6.1 Lover**

L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling  
(plan- og bygningsloven)

L21.05.1999 nr. 30 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett  
(menneskerettsloven)

L29.06.2007 nr. 74 Lov om regulerte markeder (børsloven)

L16.02.2007 nr. 9 Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

L22.05.1981 nr. 25 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)

### **6.2 Forskrifter**

FOR 2010-03-26 nr. 488: Forskrift om byggesak  
(byggesaksforskriften)

FOR 2010-03-26 nr. 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk  
(byggteknisk forskrift)

### **6.3 Forarbeider**

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling  
(plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

NOU Norges offentlige utredninger 2003:15. Fra bot til bedring.  
Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

### **6.4 Veiledninger**

HO-1/2011. Veiledning om byggesak.

HO-2/2011. Veiledning om tekniske krav til byggverk.

## 6.5 Rundskriv

Rundskriv H-1/10 Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

## 6.6 Høringsnotat

Høringsnotat: Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak  
(byggesaksforskriften)

## 6.7 Litteratur

Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett*. 5. utgave. Universitetsforlaget AS 2004.

Stub Marius. «*Er forvaltningen kjent med beviskravene i forvaltningsretten?*»  
Lov og rett 10/2006.

Tilgang 01.03.2011:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig\\_og\\_bygningspolitikk/byggesak/bruksendring.html?id=566729](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig_og_bygningspolitikk/byggesak/bruksendring.html?id=566729)